

Rechtliche Probleme der Sonderforschungsbereiche

Eine Untersuchung über die Förderung und Planung der Hochschulforschung im Spannungsfeld des Bundesstaates

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung
des Grades eines Doktors der Rechte
bei dem Fachbereich Rechtswissenschaft
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Thomas Müller-Gastell
Berlin 1975

Rechtliche Probleme der Sonderforschungsbereiche

Eine Untersuchung über die Förderung und Planung der Hochschulforschung im Spannungsfeld des Bundesstaates



Inaugural-Dissertation
zur Erlangung
des Grades eines Doktors der Rechte
bei dem Fachbereich Rechtswissenschaft
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Thomas Müller-Gastell
Berlin 1975



Erstgutachter: Prof. Dr. Dian Schefold

Zweitgutachter: Prof. Dr. Manfred Goessl

Tag der mündlichen Prüfung: 27. Oktober 1975

Druck: Zentrale Universitätsdruckerei, V a A 4

Meinen Eltern
und Veronika

Inhaltsverzeichnis ⁺⁾

	Seite
<u>Einführung</u>	1
I. Die Einrichtung von Sonderforschungsbereichen als Programm	1
II. Voraussetzungen für die Förderung eines Sonderforschungsbereichs	2
III. Das Förderungsverfahren des Sonderforschungsbereichsprogramms	3
IV. Die Ziele des Sonderforschungsbereichsprogramms	4
V. Die finanzielle Tragweite des Sonderforschungsbereichsprogramms	5
 <u>Erster Teil</u>	
Das Sonderforschungsbereichsprogramm im System des kooperativen Föderalismus	7
A. Die Entwicklung des kooperativen Föderalismus bei der Förderung der Hochschulforschung	7
B. Die Forschungsförderung nach Art. 91 b GG und das Sonderforschungsbereichsprogramm	18
I. Das Verhältnis von Art. 91 b zu Art-74 Ziff. 13 GG	18
II. Die systematische Stellung des Art.91 b GG im Abschnitt VIII a des Grundgesetzes	20
III. Die Begriffe des Art. 91 b GG, ihre Auslegung und Anwendung auf das Sonderforschungsbereichsprogramm	22
1. Die Vereinbarung nach Art. 91 b GG und das Sonderforschungsbereichsabkommen	22
a) Der Begriff und die Form der Vereinbarung nach Art. 91 b GG	22
aa) Die Beteiligung der Parlamente beim Abschluß einer Vereinbarung nach Art. 91 b GG auf Grund des allgemeinen Gesetzesvorbehalts	23
bb) Die Beteiligung der Parlamente beim Abschluß einer Vereinbarung auf Grund eines institutionellen Gesetzesvorbehalts	26

+) Die vorliegende Arbeit wurde im Juni 1975 abgeschlossen.

cc) Die Beteiligung der Parlamente beim Abschluß einer Vereinbarung nach Art. 91 b GG infolge des parlamentarischen Budgetrechts	27
dd) Die Beteiligung der Parlamente über den Abschluß der Vereinbarungen nach Art. 91 b GG hinaus	30
b) Das Sonderforschungsbereichsabkommen als Vereinbarung nach Art. 91 b GG	31
2. Der Beteiligtenkreis bei Vereinbarungen nach Art. 91 b GG und die Beteiligten des Sonderforschungsbereichsabkommens	33
a) Der Beteiligtenkreis nach Art. 91 b GG	33
b) Die Beteiligten des Sonderforschungsbereichsabkommens	34
3. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Forschungsförderung nach Art. 91 b GG	34
a) Der Gegenstand des Zusammenwirkens	35
b) Grundsätze und Grenzen des Zusammenwirkens nach Art. 91 b GG in institutioneller Hinsicht	39
aa) Entscheidungs- oder Beratungsfunktion von Gemeinschaftsgremien?	40
bb) Einstimmigkeits- oder Mehrheitsprinzip für gemeinschaftliche Beschlüsse?	43
cc) Die Ausgestaltung der Mehrheitsentscheidungen eines Gemeinschaftsgremiums	44
dd) Die Bindung der überstimmten Länder an Gemeinschaftsbeschlüsse	46
ee) Die Gemeinschaftsgremien auf der Grundlage des Art. 91 b GG und das Verbot der Mischverwaltung	52
ff) Die Zulässigkeit eines Verwaltungsunterbaus von Gemeinschaftsgremien	53
4. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern beim Sonderforschungsbereichsprogramm	55
a) Der Verwaltungsausschuß	55
b) Der Wissenschaftsrat	57
aa) Die Funktion des Wissenschaftsrats im Sonderforschungsbereichsprogramm	57

bb) Zusammensetzung und Status des Wissenschaftsrates	58
cc) Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Funktion des Wissenschaftsrates im Sonderforschungsbereichsprogramm	59
c) Die Deutsche Forschungsgemeinschaft	61
aa) Die im Sonderforschungsbereichsprogramm tätigen Gremien der DFG	61
bb) Die Probleme des privatrechtlichen Status der DFG	63
cc) Die verfassungsrechtliche Beurteilung der im Sonderforschungsbereichsprogramm tätigen Gremien der DFG	67

Zweiter Teil

Die organisationsrechtliche Einordnung der Sonderforschungsbereiche in die Hochschulen	70
--	----

A. Das Problem	70
B. Die unmittelbare Geltung der vom Wissenschaftsrat und der DFG aufgestellten organisatorischen Grundsätze für Sonderforschungsbereiche	74
C. Das Prinzip der Bundestreue als Instrument zur Korrektur hochschulgesetzlicher Organisationsregelungen	76
D. Das Prinzip der Bundestreue als Pflicht zum Erlass geeigneter Organisationsnormen für Sonderforschungsbereiche	78
E. Der Weg der organisationsrechtlichen Einordnung der Sonderforschungsbereiche auf der Grundlage der Hochschulgesetze	78
I. Die organisatorischen Merkmale eines Sonderforschungsbereichs	79
1. Die Stellung eines Sonderforschungsbereichs innerhalb der Hochschule	79
2. Die Binnenstruktur eines Sonderforschungsbereichs	83
3. Zusammenfassung	85

	Seite
II. Die für Sonderforschungsbereiche einschlägigen organisatorischen Bestimmungen der Hochschulgesetze	86
III. Ergebnis	89
F. Die Schaffung einheitlicher Organisationsformen für die Sonderforschungsbereiche	92
I. Die rechtlichen Möglichkeiten	92
II. Die Organisationsformen des Hochschulrahmengesetzes im Hinblick auf die Sonderforschungsbereiche	93
G. Mitgliedschaftsrechtliche Probleme der Sonderforschungsbereiche	96
I. Die Rechtslage nach den Hochschulgesetzen der Länder	97
II. Die Rechtslage nach dem Hochschulrahmengesetz	100

Dritter Teil

Rechtsprobleme im Verhältnis des Wissenschaftsrates und der DFG zu den Wissenschaftlern eines Sonderforschungsbereichs	102
I. Rechte der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs aus Art. 5 Abs. 3 GG	106
1. Rechte gegen die Ablehnung des Anerkennungsantrages durch den Wissenschaftsrat	106
2. Rechte der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs aus Art. 5 Abs. 3 GG gegen die Ablehnung eines Finanzierungsantrages durch die DFG	108
3. Rechte der Wissenschaftler aus Art. 5 Abs. 3 GG gegen die Empfehlungen der DFG	113
II. Rechte der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs aus Art. 3 GG gegen die Entscheidungen des Wissenschaftsrates und der DFG	119

	Seite
III. Die gerichtliche Durchsetzung der Rechte der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs gegenüber dem Wissenschaftsrat und der DFG	122
1. Die gerichtliche Durchsetzung gegenüber dem Wissenschaftsrat	122
2. Die gerichtliche Durchsetzung der Rechte der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs gegenüber der DFG	125
 <u>Vierter Teil</u>	
Das Sonderforschungsbereichsprogramm als Instrument einer Forschungsplanung auf gesamtstaatlicher Ebene	129
A! Die grundsätzlichen Standpunkte zur Plan- und Steuerbarkeit der Wissenschaft	129
I. Die These von der Selbststeuerung der Wissenschaft	129
II. Instrumentalthesen	133
III. Der Standort des Forschungsberichts IV	137
IV. Eigene Stellungnahme	138
B. Die Planbarkeit von Hochschulforschung	139
C. Die Planungsmöglichkeiten des Sonderforschungsbereichsprogramms auf gesamtstaatlicher Ebene	143
I. Planungskriterien in regionaler Sicht	146
II. Planungskriterien in thematischer Sicht	147
1. Die vergleichende Projektbewertung	149
2. Die Ausschreibung von Sonderforschungsbereichen	150
3. Die Quotierung der Sonderforschungsbereichsmittel nach Fächern	152
III. Ergebnis	154

D. Verfassungsrechtliche Aspekte zur Kompetenzverteilung für eine gesamtstaatliche Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung	156
I. Die Kompetenzen der Hochschulen aus Art.5 Abs.3 GG	157
II. Die staatlichen Kompetenzen für eine zentrale Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung im Spannungsfeld von Bund und Ländern	165
1. Die Kompetenzen des Bundes für eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung	166
2. Die Kompetenzen der Gemeinschaft der Länder für eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung	168
3. Die Kompetenzen der Gemeinschaft von Bund und Ländern für eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung	170
III. Die staatlichen Kompetenzen für eine zentrale Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung im Spannungsfeld von Regierung und Parlament	173
1. Verfassungsrechtliche Gründe für eine verstärkte parlamentarische Beteiligung an Regierungsplanungen	174
2. Die Problematik einer stärkeren parlamentarischen Beteiligung an den Planungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben	177
3. Alternativvorschläge de constitutione ferenda zur Lösung der föderalistischen und parlamentarischen Probleme der Gemeinschaftsaufgaben	180
a) Der Vorschlag der Enquête-Kommission	181
b) Der Vorschlag Kiskers	183
<u>Ausblick</u>	185

Literaturverzeichnis

Die im Text verwandte abgekürzte Zitierweise ist nur dann in Klammern hinter dem Titel angegeben, wenn sie sich auch auf andere Titel desselben Autors beziehen könnte.

- Avenarius, Hermann, Forschungsschwerpunkte und wissenschaftliche Hochschulen. Hochschulrechtliche Probleme der Sonderforschungsbereiche, Diss. Freiburg, 1972.
- , Sonderforschungsbereiche und Hochschulen. Zum Regierungsentwurf eines Hochschulrahmengesetzes, WissR 1971, S.252.
- Bachof, Otto, Überlegungen zu einer Verwaltungsreform der deutschen Hochschulen, in Festschrift für Hermann Jahrreiß, Köln 1964, S.5.
- Bahrdt, Hans Paul, Die Bildung von Forschungsschwerpunkten an den Hochschulen, Loccumer Protokolle 19/1965, S.5.
- Barbarino, Otto Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, DöV 1973, S.19.
- Barbey, Günther, Zur verfassungsrechtlichen Problematik des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen, DVBl 1973, S.233.
- Bauer, Ernst, Die Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern, Berlin 1971.
- Bauschke, Erhard, Bundesstaatsprinzip und Bundesverfassungsgericht, Diss. Berlin 1970.
- Bayer, Hermann-Wilfried, Die Bundestreue, Tübingen 1961.
- Becker, Hellmut/Kluge, Alexander, Kulturpolitik und Ausgabenkontrolle, Frankfurt a.M. 1961.
- Berger, Rolf, Zur Stellung des Wissenschaftsrates bei der wissenschaftspolitischen Beratung von Bund und Ländern, Baden-Baden 1974.
- , Forschungspolitik als veränderungsgerichtete Gesellschaftspolitik, Die neue Gesellschaft 1973, S.691.
- Bericht zum Stand der Forschungsplanung an der Freien Universität Berlin, FU-Dokumentation Nr. 4/1974.
- Bettermann, Karl-August/Goessl, Manfred, Schulgliederung, Lehrerbildung und Lehrerbesoldung in der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin 1963.
- Bode, Christian, Die Zuständigkeit des Bundes zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Diss. Bonn 1971.
- , Möglichkeiten und Grenzen einer Gesetzgebung des Bundes zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, WissR 1972, S.222.

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964.
- , Planung zwischen Regierung und Parlament, Der Staat 1972, S.429.
 - , Organ, Organisation, juristische Person, in Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff, München 1973, S.269.
- Böhringer, Anton, Zur Mitwirkung der Landesparlamente im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, ZParl. 1970, S.173.
- Brauns, Hans Jochen, Zum Entwurf eines Hochschulrahmengesetzes, ZRP 1972, S.43.
- Bresch, Carsten, Prioritätensetzung für Forschungsvorhaben, in Kolloquium über Forschungsplanung, hrsg. von der DFG, Wiesbaden 1971, S.59.
- Bull, Hans Peter, Staatlich geförderte Forschung in privatrechtlichen Institutionen, WissR 1971, S.35.
- , Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Frankfurt a.M. 1973
- Bullinger, Martin, Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung, DöV 1970, S.761 und S.797
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Methoden der Prioritätsbestimmung I, Eine Untersuchung des Batelle-Instituts, Schriftenreihe Forschungsplanung 3, 1971.
- Bundesregierung, Bundesbericht Forschung I (1965) BT-Drs.IV 2963.
- , Bundesbericht Forschung II (1967) BT-Drs.V 2054.
 - , Bundesbericht Forschung III (1969) BT-Drs.V 4335.
 - , Bundesbericht Forschung IV (1972) BT-Drs.VI 3251.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bildungsgesamtplan, 2 Bde, Stuttgart 1973.
- Cartellieri, Wolfgang, Die Großforschung und der Staat, Teil I, München 1967; Teil II, München 1969.
- Denninger, Erhard, Das Hochschulrahmengesetz - Kernstück einer Bildungsreform?, Frankfurt a.M. 1972.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft, Tätigkeitsbericht 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, seit 1970 jeweils mit einem eigenen Band Programme und Projekte.
- , mitteilungen 2/72, 3/73, 4/74, 1/75.
 - , Kolloquium Forschungsplanung, mit Referaten von H.Lenk, C.Bresch, K.F.Scheidemann, H.Klages u.a., Wiesbaden 1971.
- v.Dohnanyi, Klaus, Forschungsfreiheit und gesellschaftliches Interesse: wer entscheidet den Konflikt? in Studium Generale 1971, S.1011.

v.Dohnanyi,Klaus, Ansprache vor der Jahresversammlung der DFG
am 6.6.1973, DFG-mitteilungen 3/73, S.13.

Elstermann,Gert, Eine Prioritätsformel für die Forschungsplanung,
WissR 1973, S.126.

-, Über die Grundausrüstung von Professoren an Universitäten
und Technischen Hochschulen - Ergebnisse einer Erhebung,
WissR.1974, S.67.

Enquête-Kommission Verfassungsreform, Zwischenbericht der Enquête-
kommission für Fragen der Verfassungsreform gemäß Beschluß
des Deutschen Bundestages vom 21.9.1972, BT-Drs. VI/3829,
Bonn 1972.

Erichsen,Hans-Uwe, Die Konnexität von Aufgabe- und Finanzierungs-
kompetenz im Bund-Länderverhältnis, Bad Homburg - Berlin -
Zürich 1968.

Evers,Hans-Ulrich, Wer gibt die Hochschulverfassung? Göttingen
1967

-, Weisungsrechte im Hochschulbereich, WissR 1970 Beiheft 4,S.41.

-, Zur Position der Bundesexekutive in Art. 91 a GG, WissR
1973, S.227.

Eyermann,Erich/Fröhler,Ludwig, Verwaltungsgerichtsordnung, Kom-
mentar, 6.Aufl., München 1974.

Feuchte,Paul, Hochschulbau als Gemeinschaftsaufgabe, Die Ver-
waltung 1972, S.199.

Finanzberichte 1964, 1968, hrsg. v. Bundesministerium der Fi-
nanzen, Bonn.

Freie Universität Berlin, 1.Jahresbericht 1.8.1969 - 31.3.1971,
vorgelegt vom Präsidenten der Freien Universität im Juli 1971.

Forsthoff,Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts,1.8d., Allge-
meiner Teil, 10.Aufl. München 1973.

Friauf,Karl Heinrich, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld
zwischen Regierung und Parlament, Bad Homburg 1968.

-, Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Problematik des Sub-
ventionswesens, DVBl 1966, S.729.

-, Die verfassungsrechtliche Problematik einer politischen
Ziel- und Mittelplanung der Bundesregierung im Hinblick
auf ihr Verhältnis zum Deutschen Bundestag, in Projekt-
gruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform, Erster Be-
richt zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bun-
desverwaltung, Anlageband, Bonn 1969, S.607.

Friesenhahn,Ernst, Parlament und Regierung im modernen Staat,
VVDStRL 16 (1958), S.9.

Frowein, Jochen A., Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), S.13.

Fuß, Ernst-Werner, Die Bundestreue ein unentbehrlicher Rechtsbegriff? DÖV 1964, S.37.

-, Verwaltungsrechtliche Streitigkeiten im Universitäts-Innenbereich, WissR 1972, S.97.

Gallwas, Hans-Ullrich, Die verfassungsrechtliche Garantie des Selbstverwaltungsrechts der Hochschulen nach Art. 138 Abs.2 S.1 der Bayerischen Verfassung, WissR 1969, S.116.

Geck, Wilhelm Karl, Die Stellung der Studenten in der Universität, VVDStRL 27 (1969), S.143.

Gehrig, Norbert, Parlament-Regierung-Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung, München 1969.

Geller, Gregor/Kleinrahm, Kurt/Fleck, Hans-Joachim, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl., Göttingen 1963.

Gerber, Hans, Hochschule und Staat, Göttingen 1953.

-, Das Recht der wissenschaftlichen Hochschulen in der jüngsten Rechtsentwicklung, 2 Bde, Tübingen 1965.

-, Rechtsfragen der Planung im Hochschulwesen, in Joseph H. Kaiser (Hrsg.), Planung II, Baden-Baden 1966, S.315.

Goroncy, Robert, Der Mitwirkungsbereich des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b des Grundgesetzes, DÖV 1970, S.109.

-, Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 b des Grundgesetzes - Zugleich ein Beitrag zu Art. 91 a GG -, DVBl 1970, S.310.

-, Mitwirkungsbereich und Zusammenwirken bei den Gemeinschaftsaufgaben - Erwiderung, DÖV 1971, S.85.

-, Gemeinschaftsaufgaben und Parlamente, ZRP 1972, S.61.

-, Die Bundeskompetenzen für die Forschungsförderung nach dem Entwurf des sogenannten Flurbereinigungsabkommens, WissR 1972, S.135.

Graul, Heidemarie, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, Berlin 1970.

Grawert, Rolf, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1967.

Grellert, Volker, Das Programm der Sonderforschungsbereiche, WissR 1969, S.154.

- Grimm, Dieter, Aktuelle Tendenzen in der Aufteilung gesetzgeberischer Funktionen zwischen Parlament und Regierung, ZParl 1970, S.448.
- Groß, Rolf, Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, DVBl 1969, S.93 und S.125.
- Gruson, Michael, Die Bedürfniskompetenz, Berlin 1967.
- Gutachten zur Hochschulreform, im Auftrag des Militärgouverneurs für die britische Besatzungszone erstattet vom Studiausschuß für Hochschulreform, 1948 ("Blaues" Gutachten).
- Habermas, Jürgen, Technik und Wissenschaft als "Ideologie", Frankfurt a.M. 1968.
- Häberle, Peter, Das Bundesverfassungsgericht im Leistungsstaat, DÖV 1972, S.729.
- , Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S.43.
- Häfelin, Ulrich, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins 1969, S.549.
- Harnischfeger, Horst, Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied und Berlin 1969.
- Hauck, Peter/Lüthje, Jürgen, Wissenschaftsfreiheit durch Mitbestimmung, Schriften der Bundesassistentenkonferenz 9, Bonn 1970.
- Hauff, Volker, Aspekte zur Forschungspolitik (Vortrag), Bulletin der Bundesregierung vom 14.2.1973, Nr.16 S.138.
- Hempel, Wieland, Der demokratische Bundesstaat, Berlin 1969 (Bundesstaat)
- Henle, Wilhelm, Die Förderung von Landesaufgaben aus Bundesmitteln, in Schriftreihe der Hochschule Speyer Bd. 11 (1961), S.63.
- , Finanzreform zwischen Föderalismus und Fiskalpolitik, DÖV 1966, S.608.
- , Die Finanzreform und die Beschaffenheit des Staates, DÖV 1968, S.396.
- Herzog, Roman, Zwischenbilanz im Streit um die bundesstaatliche Ordnung, JuS 1967, S.193.
- , Möglichkeiten und Grenzen einer Beteiligung des Parlaments an der Ziel und Ressourcenplanung der Bundesregierung, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs und Verwaltungsreform, Bonn 1971.
- Hesse, Konrad, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

- Hesse, Konrad, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S.141.
- , Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung, AÖR 98 (1973), S.1.
- , Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, Karlsruhe 1974.
- Hirsch, Joachim, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System, Frankfurt a. M. 1970.
- Hochschulverband, Die kleinen Fächer. Eine vom Hochschulverband im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft erarbeitete Struktur- und Funktionsanalyse über die Lage an den Hochschulen in der Bundesrepublik, Forum des Hochschulverbandes, Heft 4/1, 1974.
(Denkschrift zu den kleinen Fächern)
- Imboden, Max, Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung, Basel 1954. Zitiert nach: Imboden, Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel-Stuttgart 1971.
- Ipsen, Hans-Peter, Öffentliche Subventionierung Privater, DVBl 1956, S.461, 498, 602.
- , Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL 25 (1967), S.257.
- , Haushaltssubventionierung über zwei Stufen-- Rückblick auf einen rechtsstaatlichen Ansatz, in Verfassung - Verwaltung - Finanzen, Festschrift für Gerhard Wacke, Köln 1972, S.139.
- Jesch, Dietrich, Gesetz und Verwaltung, 2. Auflage, Tübingen 1968.
(Gesetz)
- Keding, Claus, Zur Neuordnung der Finanzverfassung, Der Betriebsberater 1969, S.685
- Kewenig, Wilhelm, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, AÖR 93 (1968), S.433.
- , Zur Revision des Grundgesetzes: Planung im Spannungsverhältnis von Regierung und Parlament, DÖV 1973, S.23.
- Kipp, Heinrich, Zum Problem der Förderung der Wissenschaften durch den Bund, DÖV 1956, S.555.
- Kisker, Gunter, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1977.
- , Diskussionsbeitrag, VVDStRL 31 (1973), S.123.
- Klages, Helmut, Rationalität und Spontaneität, Gütersloh 1967.
- , Thesen zur universitären Forschungsplanung, in Kolloquium Forschungsplanung, hrsg. von der DFG, Wiesbaden 1971, S.138.

- Klein, Franz, Gemeinschaftsaufgaben zur Bewältigung der Staatsaufgaben im föderativen Staatsaufbau, DÖV 1968, S.153.
- Klein, Friedrich, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd.11 (1961), S.125.
- , Die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Grundgesetz, Der Staat 1972, S.289.
- Klein, Hans H., Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, DÖV 1965, S.755.
- , Gedanken über neuere Entwicklungen im Hochschulrecht AöR 90 (1965), S.129.
- Kloepfer, Michael, Grundrechte als Entstehenssicherung und Bestandsschutz, München 1970.
- Kluge, Alexander, Die Universitäts-Selbstverwaltung, Frankfurt 1958
- Knöpfle, Franz, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, Der Staat 1969, S.79.
- Knoke, Thomas, Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz, Hamburg 1966.
- Kölble, Josef, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, DÖV 1960, S.650.
- , Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, in Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd.11 (1961), S.17.
- , Bildungs- und Forschungsförderung als Aufgabe von Bund und Ländern, DÖV 1960, S.592, und DÖV 1965, S.76 - Erwiderung auf v. Strahlenheim, DÖV 1965, S.73.
- , Finanzreform und Bundesstaatsprinzip, DÖV 1967, S.1.
- , Entwicklung der Bundesaufgaben und ihrer Finanzierung im Hinblick auf das Grundgesetz, in Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd.47 (1971), S.41.
- , Föderalismus im Wandel, DÖV 1972, S.122
- , Reform der Gemeinschaftsaufgaben ? DVBl. 1972, S.701.
- Köttgen, Arnold, Der Einfluß des Bundes auf die Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JÖR Bd.3 (1954), S.67 und Bd.11 (1962), S.173.
- , Die Freiheit der Wissenschaft und die Selbstverwaltung der Universität, in Die Grundrechte (hrsg. von F. L. Neumann, H.C. Nipperdey und U.Scheuner), Bd.2, Berlin 1954, 2.Auflage 1968, S.291.

Köttgen, Arnold, Das Grundrecht der deutschen Universität,
Göttingen 1959.

-, Fondsverwaltung in der Bundesrepublik,
Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1965.

Konow, Gerhard, Kooperativer Föderalismus und Gemeinschafts-
aufgaben, DÖV 1966, S.368.

Kopp, Ferdinand, Der Beliehene Unternehmer, DVBl. 1970, S.724.

Kordt, Erich, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 19 (1961), S.137.

Kowalsky, Bernd, Die Rechtsgrundlagen der Bundestreue,
Diss. München 1970.

Krauch, Helmut, Prioritäten für die Forschungspolitik, München 1970.

Krautzberger, Michael, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch
Private, Berlin 1971.

Kruschke, Hans-Dieter, Wirtschaftliche Betätigung und fürsorge-
rechtliche Verpflichtung der öffentlichen Hand, Ein
Beitrag zur Rechtswegproblematik, DÖV 1971, S.694.

Küchenhoff, Erich/Lüthje, Jürgen, Sicherung und Ausbau der Wissen-
schaftsfreiheit im neuen Hochschulrecht, WissR 1969, S.226.

Kuhn, Gustav, Die Rahmenkompetenz des Bundes für das Hochschul-
wesen, DVBl. 1969, S.727.

Kupfer, Hans-Wolfram, Informationsverpflichtung für
Wissenschaftler ? Wiss R 1971, S.117.

Landahl, Kurt, Der Staat als Träger der Kulturpolitik,
Die neue Gesellschaft 1959, S.7.

Leibfried, Stephan, Wissenschaftsprozess und politische
Öffentlichkeit, Kritische Justiz 1968, S.29.

Leisner, Walter, Schwächung der Landesparlamente durch grund-
gesetzlichen Föderalismus, DÖV 1968, S.389.

-, Föderalismus als kooperativer Dialog, ZRP 1969, S.14.

-, Die quantitative Gewaltenteilung, DÖV 1969, S.405.

Lerche, Peter, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip,
VVDStRL 21 (1964), S.66.

-, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen, München 1968.

Liebrecht, Heinz, Der kooperative Föderalismus, DVBl. 1967, S.72.

-, Zur Rechtfertigung des Föderalismus heute und zu den Grenzen
zulässiger Länderkooperation, DVBl. 1969, S.97.

Liesegang, Helmuth C.F., Zum Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung, ZRP 1972, S.259.

-, Die Beteiligung der Parlamente bei der Aufstellung von Plänen durch die Exekutive, ZParl. 1972, S.162.

-, Über die Möglichkeiten parlamentarischer Einflußnahme bei der Aufstellung haushaltsabhängiger Regierungspläne, DVBl. 1972, S.847.

Liesegang, Helmuth C.F./Plöger, Rainer, Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus, DÖV 1971, S.228.

Lohmar, Ulrich/Wiebecke, Ferdinand, Wissenschaft und gesellschaftliche Effizienz, in U. Lohmar, Wissenschaftspolitik und Demokratisierung, Düsseldorf, 1973, S.41.

Lüthje, Jürgen, Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Hochschulwesen, DÖV 1973, S.545.

Luhmann, Niklas, Selbststeuerung der Wissenschaft, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd.19, 1968, S. 147.

Mallmann, Walter, Schranken nichthoheitlicher Verwaltung, VVDStRL 19 (1961) S.165.

v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich, Das Bonner Grundgesetz, 2. Auflage, 3 Bde, Berlin - Frankfurt a.M.- München, (Bd.I 1966, Bd.II 1966, Bd.III 1974).

Marnitz, Siegfried, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art.91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, Berlin 1974.

Martens, Wolfgang, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30(1972), S.7.

Matthiesen, Hayo, Körbe für den Minister, Die Zeit v. 9.8.1974, S.24.

Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, 19.Aufl., München 1973.

-, Die Verfassungsmäßigkeit der Finanzreform, NJW 1968, S.2033.

-, Die Abgrenzung des Kulturbereichs zwischen dem Bund und den Ländern, in Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S.257.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman, Grundgesetz, Kommentar, 3.Aufl., München - Stand 1973.

Menger, Christian-Friedrich, Anmerkung zu BVerwG JZ 1969, S.69, Verw Arch 1970. S.174.

Meyer, Hans, Das Finanzreformgesetz, DÖV 1969, S.261.

- Meyers, Franz, Klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, Düsseldorf, 1963.
- Möller, Rolf, Sonderforschungsbereiche in der Hochschulplanung, WissR 1974, Beiheft 2, S.51.
- Müller-Thoma, Frank, Der halbstaatliche Verein, Berlin 1974.
- v. Münch, Ingo, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), S.51.
- Nipperdey, Thomas/Schmugge, Ludwig, 50 Jahre Forschungsförderung in Deutschland. Ein Abriss der Geschichte der Deutschen Forschungsgemeinschaft 1920-1970, Berlin 1970.
- Nitsch, Wolfgang/Gerhardt, Uta/Offe, Claus/Preuss, Ulrich K., Hochschule in der Demokratie, Berlin-Neuwied, 1965.
- Oehler, Christoph, Probleme der Forschungsplanung, in Aufgaben der Hochschulplanung, hrsg. v. Hubert Braun und Chr. Oehler, Düsseldorf 1972, S.59.
- Oppermann, Thomas, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969,
- , Hochschulfinanzierung - Status, Tendenzen, Chancen, WissR 1969, S.1.
 - , Befugnisse von Bund und Ländern in Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91b GG, unveröffentlichtes Gutachten, Tübingen 1970. (Gutachten)
 - , Gemeinsame Bildungs- und Forschungsfinanzierung durch Bund und Länder nach Art. 91b und Art. 104a GG, DÖV 1972, S.591.
- Ossenbühl, Fritz, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, Bad Homburg 1968.
- , Ermessen, Verwaltungspolitik und unbestimmter Rechtsbegriff, DÖV 1970, S.84.
 - , Daseinsvorsorge und Verwaltungsprivatrecht, DÖV 1971, S.513.
 - , Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, VVDStRL 29 (1971), S.137.
 - , Gutachten zum Thema der Öffentlich-rechtlichen Abteilung des 50. Deutschen Juristentages: Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung ?, in Verhandlungen des 50. DJT, Band I, München 1974.
- Partsch, Karl-Josef, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 31 (1973), S.105.
- Patzig, Werner, Der kooperative Föderalismus, DVBl. 1966, S.389.

Patzig, Werner, Gegenwartsfragen des Finanzverfassungsrechts
AöR 92 (1967), S. 297.

-, Soll und Haben der Finanzreform, DVBl. 1969, S. 429.

-, Die ersten Ausführungsgesetze zur Finanzreform, DVBl. 1969, S. 889.

Pestalozza, Christian, Formenmißbrauch des Staates, München 1973.

-, Privatverwaltungsrecht: Verwaltungsrecht unter Privaten,
JZ 1975, S. 50.

v. Peter, Ferdinand, Zur Beteiligung des Parlaments an der
Planung auf Bundesebene, DÖV 1973, S. 336.

Peters, Hans, Öffentliche und staatliche Aufgaben, in Festschrift
für Hans Carl Nipperdey, München 1965, Bd. II, S. 877.

Piduch, Erwin A., Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, 2 Bde,
Stuttgart 1974.

Preuß, Ulrich K., Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen,
Stuttgart 1969.

Radnitzky, Gerhard/Andersson, Gunnar, Wissenschaftspolitik und
Organisationsformen der Forschung, Einführung zu
Alwin M. Weinberg, Probleme der Großforschung,
Frankfurt a. M. 1970, S. 7.

Raiser, Ludwig, Die Universität im Staat, Heidelberg 1958.

-, Die Aufgaben des Wissenschaftsrates, Köln-Opladen 1963.

Redeker, Konrad/v. Oertzen, Hans-Joachim, Verwaltungsgerichts-
ordnung, Kommentar, 4. Aufl., Stuttgart-Berlin-
Köln-Mainz 1971.

Reinhardt, Rudolf, Autonomie, Selbstverwaltung, Staatsverwaltung
in der Universität, WissR 1968, S. 6.

-, Entwicklungstendenzen im Hochschulrecht, WissR 1972, S. 1.

Richter, Ingo, Bildungsverfassungsrecht, Stuttgart 1973.

Rietdorf, Fritz, Die Gemeinschaftsaufgaben - ein Schritt zur
gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern ?,
DÖV 1972, S. 513.

Rilling, Rainer, Die Forschungspolitik der Bundesrepublik
Deutschland, in Alwin M. Weinberg, Probleme der
Großforschung, Frankfurt a. M. 1970.

Roellecke, Gerd, Wissenschaftsfreiheit als institutionelle
Garantie ? JZ 1969, S. 726.

Rupp, Hans H., Die Stellung der Studenten in der Universität,
VVDStRL 27 (1969), S.113.

-, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre,
Tübingen 1965.

Sandtner, Walter, Zwischenbilanz der Enquête-Kommission
Verfassungsreform, 2Parl 1973, S.80.

Schäfer, Hans, Die bundesstaatliche Ordnung - ein immerwährendes
Problem Weimars und eine noch offene Frage Bonns,
DVBl. 1969, S.420.

Scharpf, Fritz W., Planung als politischer Prozeß,
Die Verwaltung 1971, S.1.

Schefold, Dian, Bundesstaat, in Wörterbuch zur politischen
Ökonomie, hrsg. v. Gert v. Eynern, Opladen 1972, S.62.

-, Wissenschaft als Staatsverwaltung ? Der Tagesspiegel
vom 3.2.1973, S.9.

Schelsky, Helmut, Schwerpunktbildung der Forschung in einem
Land, DUZ 1967 III, S.3.

Scheuner, Ulrich, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der
Gewalt, DÖV 1962, S.641.

-, Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen
in der neueren Staatslehre, in Staatsverfassung und
Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend,
Tübingen 1962, S.225.

-, Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik,
DÖV 1966, S.513.

-, Kooperation und Konflikt. Das Verhältnis von Bund und
Ländern im Wandel, DÖV 1972, S.585.

Schlink, Bernhard, Grundgesetz und Wissenschaftsfreiheit,
Der Staat 1971, S.244.

Schmidt, Hans-Jürgen, Zum Verhältnis von Bundesrat und Länder-
parlamenten, DÖV 1973, S.469.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz
für die Bundesrepublik Deutschland, 3.Aufl.
Neuwied-Berlin 1973.

Schmitt Glaeser, Walter, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen,
VVDStRL 31 (1973), S.179.

-, Die Freiheit der Forschung, WissR 1974, S.107 und 177.

Schneider, Hans, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat,
VVDStRL 19 (1961), S.1.

- Schrödter, Wolfgang, Die Wissenschaftsfreiheit des Beamten, Berlin 1974.
- v. Schrötter, Gertrud Freifrau, Pluralistische Planungsvorstellungen - ein Weg zur Demokratisierung der Planung ?, Die Verwaltung 1971, S.127.
- Schuster, Hermann-Josef, Zur Organisation von Sonderforschungsbereichen in wissenschaftlichen Hochschulen, in Festschrift für Gerber, WissR 1970 Beiheft 4, S.175.
- Schuster, Hermann-Josef/Stenbock-Fermor, Friedrich Graf, Überlegungen zur Eigenart der Hochschulverwaltung, WissR 1968, S.28.
- Seeger, Julius, Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, DÖV 1968, S.781.
- Siburg, Friedrich Wilhelm, Finanzreform und Förderung der wissenschaftlichen Forschung, DÖV 1967, S.774.
- Sinn, Hansjörg, Probleme der Institutionalisierung und Planung von Forschung im stark expandierenden Tertiärbereich, DUZ 1973, S.714.
- Smend, Rudolf, Das Recht der freien Meinungsäußerung, VVDStRL 4 (1928), S.44.
- Soell, Hermann, Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art.91a GG ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderativen Systems ?, in Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, S.397.
- Spanner, Hans, Über Finanzreform und Bundesstaat, in Festgabe für Theodor Maunz, München 1971, S.375.
- Speer, Julius, Ansprache vor der DFG-Jahresversammlung am 6.6.1973, DFG-mitteilungen 3/73, S.17.
- Spiegel-Rösing, Ina S., Wissenschaftsentwicklung und Wissenschaftssteuerung. Einführung und Material zur Wissenschaftsforschung, Frankfurt a. M. 1973.
- Staff, Ilse, Wissenschaftsförderung im Gesamtstaat, Berlin 1971.
- , Neue Perspektiven der Bildungsplanung ?, DÖV 1973, S.725.
- Starck, Christian, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes, Baden-Baden, 1969.
- Steiner, Udo, Öffentliche Verwaltung durch Private, DÖV 1970, S.526.
- Sterzel, Dieter, Wissenschaftsfreiheit und Hochschulorganisation, Diss. Gießen 1973.

- Stralenheim, Freiherr von, Bildungs- und Forschungsförderung als Aufgabe von Bund und Ländern, DÖV 1965, S.73.
- Stuby, Gerhard, Disziplinierung der Wissenschaft, Frankfurt a. M. 1970.
- Stür, Bernhard, Die gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen, DÖV 1974, S.257.
- Thaysen, Uwe, Sicherung der parlamentarischen Kontrolle über Regierungsplanung. Zwei Gesetzentwürfe, ZParl. 1972, S.176.
- Thieme, Werner, Deutsches Hochschulrecht, Berlin 1956.
- Tiemann, Burkhard, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, Berlin 1970.
- , Die neuen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, b GG) im System des Grundgesetzes, DÖV 1970, S.161.
 - , Gemeinschaftsaufgaben und bundesstaatliche Kompetenzordnung, DÖV 1970 , S.725.
 - , Der Beteiligungsgrad des Bundes an den Gemeinschaftsaufgaben, DÖV 1971, S.86.
 - , Rezension zu G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat, AöR 97 (1972), S.451.
- Treml, Karl, Ist der "Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen" verfassungskonform ? DUZ 1973, S.285 und 317.
- Troeger-Gutachten, Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Stuttgart 1966.
- Vogel, Klaus, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966), S.125
- Vogels, Alois, Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 1951
- Wahl, Rainer, Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung, Der Staat 1972, S.459.
- Waibel, Wolf-Wilhelm, Die Rechtsprechung auf dem Gebiet des Hochschulrechts seit 1945, Freiburg 1966.
- Weber, Werner, Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus, Göttingen 1966.
- Weinberg, Alvin M., Probleme der Großforschung, Frankfurt a.M. 1970
- Wenke, Hans, Die Kultur und die Finanzen, Mitteilungen des Hochschulverbands 1962, S.53.

Wernicke, Kurt Georg, Art. 5, in Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), hrsg. von Bodo Dennewitz u.a., Hamburg 1950ff, Stand Oktober 1974.

Westdeutsche Rektorenkonferenz, Empfehlungen der 58. Plenarversammlung, Dokumente zur Hochschulreform II/1968.

-, Alternativ-Thesen der WRK zu den Thesen für ein Hochschulrahmengesetz des Bundes, verabschiedet von der 80. Plenarversammlung, Dokumente zur Hochschulreform 1970.

Wildhaber, Luzius, Soziale Grundrechte, in Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, Basel-Stuttgart 1972, S.371.

Wimmer, Raimund, Gewaltentrennung und Gewaltenkooperation in der Bildungsplanung, ZRP 1970, S.199.

Wissenschaftsrat, Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen, Teil I Wissenschaftliche Hochschulen, Tübingen 1960. (WR-Empfehlungen 1960)

-, Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen bis 1970, Tübingen 1967. (WR-Empfehlungen 1967)

-, Wissenschaftsrat 1957 - 1967, Tübingen 1968.

-, Verzeichnis 1968 im Sinne der Verfahrensordnung für die Einrichtung und Finanzierung von Sonderforschungsbereichen, Tübingen 1968. (WR-Verzeichnis 1968)

-, Empfehlungen zur Struktur und zum Ausbau des Bildungswesens im Hochschulbereich nach 1970, Bd. 1 Empfehlungen, Bd. 2 Anlagen, Bd. 3 Statistische Unterlagen, Tübingen 1970. Für Bd. 1: (WR-Empfehlungen 1970)

-, Empfehlungen und Stellungnahmen des Wissenschaftsrates 1973. Tübingen 1974. (WR-Empfehlungen 1973)

-, Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Bereitstellung von Finanzmitteln für die Förderung von Sonderforschungsbereichen in den Jahren 1975 - 1977, in DFG-mitteilungen 4/74, S.56. (WR-Empfehlungen v. 25.1.1974)

-, Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu Organisation, Planung und Förderung der Forschung, Tübingen 1975 (WR-Empfehlungen 1975)

Wolff, Hans J./Bachof, Otto, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., München 1974.

Wolff, Hans J., Verwaltungsrecht II, 3. Aufl., München 1970.

-, Verwaltungsrecht III, 3. Auflage, München 1973.

Zacher, Hans F., Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL 25 (1967) S.308.

Zeh, Wolfgang, Finanzverwaltung und Autonomie der Hochschule, Berlin 1973.

Zeidler, Karl, Schranken nichthoheitlicher Verwaltung, VVDStRL 19 (1961), S.208.

Zierold, Kurt, Forschungsförderung in drei Epochen. Deutsche Forschungsgemeinschaft - Geschichte, Arbeitsweise, Kommentar, Wiesbaden 1968.

- , Die Deutsche Forschungsgemeinschaft als Selbstverwaltungsorganisation der deutschen Wissenschaft, DöV 1960, S.481.
- , Selbstverwaltungsorganisationen der Wissenschaft in der Bundesrepublik, DöV 1961, S.686.

Abkürzungsverzeichnis ¹⁾

ABl.	Amtsblatt
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
BadWürtt	Baden-Württemberg, Baden-Württembergisch
BAnz.	Bundesanzeiger
Bay	Bayern, Bayerisch
BB	Der Betriebsberater
Bln	Berlin, Berliner
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung v. 19. Aug. 1969
BMBW	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
Brem	Bremen, Bremisch
BR	Deutscher Bundesrat
BR-Drs.	Verhandlungen des Deutschen Bundesrates, Drucksachen
BReg.	Bundesregierung
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drs.	Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DUZ	Deutsche Universitäts Zeitung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
EK	Enquête-Kommission
FU	Freie Universität
GBI.	Gesetzblatt
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt

1) Aufgeführt werden nur die weniger gebräuchlichen Abkürzungen. Im übrigen wird auf Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Aufl. Berlin 1968, verwiesen.

GVB1.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
Hess	Hessen, Hessisch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz - Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder v. 19. Aug.1969 (BGBl.I S.1273)
Hmb	Hamburg, Hamburgisch
HRG	Hochschulrahmengesetz
HSchG, HSG	Hochschulgesetz
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder
MB1.	Ministerialblatt
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds	Nied ersachsen, Niedersächsisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfälisch
Rh-Pf	Rheinland-Pfalz, Rheinland, Pfälzisch
Rn.	Randnummer
Saarl	Saarland, Saarländisch
SchlH	Schleswig-Holstein, Schleswig-Holsteinisch
SFB	Sonderforschungsbereich
Sten.Ber.	Stenographische Berichte
Tz.	Textziffer
UniG	Universitätsgesetz
Verf	Verfassung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WissR	Wissenschaftsrecht
WR	Wissenschaftsrat
WRK	Westdeutsche Rektorenkonferenz
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einführung

I. Die Einrichtung von Sonderforschungsbereichen als Programm

Die öffentliche Forschungsförderung in der Bundesrepublik stellt sich dem Außenstehenden als ein "Dschungel" fördernder und geförderter Institutionen dar. Die Sonderforschungsbereiche nehmen sich aufs Ganze gesehen darin nicht sehr bedeutend aus, doch sind sie ein noch sehr junges "Gewächs", das vom Wissenschaftsrat, auf dessen Empfehlungen von 1967 sie zurückgehen¹⁾, als eine tiefgreifende Neuerung für die gesamte Forschungsstruktur in der Bundesrepublik, insbesondere aber für die Hochschulforschung konzipiert worden ist.

Der Wissenschaftsrat spricht in seinen Empfehlungen von 1967 generell nur von Sonderforschungsbereichen, nicht aber von einem "Sonderforschungsbereichsprogramm". Das in den Empfehlungen entwickelte Konzept, durch ein besonderes Förderungsverfahren Forschungsschwerpunkte in den Hochschulen anzuregen und zu unterstützen, hat jedoch einen umfassenderen, programmatischen Charakter. Ausgehend von den Empfehlungen des Wissenschaftsrates von 1967 hat sich durch das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zur Förderung der Sonderforschungsbereiche vom 11. o6. 1969²⁾, die Verfahrensordnung des Wissenschaftsrates für die Einrichtung und Finanzierung von Sonderforschungsbereichen vom 20. 11. 1970³⁾, und die Leitsätze der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) für die Förderung von Sonderforschungsbereichen vom Januar 1972⁴⁾ ein ausgefeiltes System und die Praxis eines eigenständigen Förderungsverfahrens herausgebildet, das - ebenso wie das Schwerpunkt"programm"⁵⁾ der DFG - eine eigene

1) WR-Empfehlungen 1967, S.126 - 143.

2) GMBI 1969, S.310 - im folgenden: Sonderforschungs-bereichsabkommen.

3) DFG-mitteilungen 2/72, S.16 ; 4/74, S.34 - im folgenden: "Verfahrensordnung"

4) DFG-mitteilungen 2/72, S.12 ; 4/74, S.14 "Leitsätze"

5) So die Terminologie der DFG, vgl. die DFG-Tätigkeitsberichte.

Zielsetzung verfolgt und als "Sonderforschungsbereichsprogramm" bezeichnet werden kann, wie es der Wissenschaftsrat in seinen jüngsten Empfehlungen nun selbst tut¹⁾.

Die finanziellen Mittel zur Förderung der Sonderforschungsbereiche - der "Kern" des Sonderforschungsbereichsprogramms - bringen Bund und Länder gemeinsam auf. Ihr Zusammenwirken im Sonderforschungsbereichsprogramm realisiert den kooperativen Föderalismus, wie er als Ergebnis jahrelangen Tauziehens in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben 1969 Eingang ins Grundgesetz gefunden hat. Die gemeinsame Förderung der Sonderforschungsbereiche durch Bund und Länder, die ihre verfassungsrechtliche Grundlage nun in Art. 91 b GG gefunden hat, wirft grundlegende Probleme des kooperativen Föderalismus auf, die im ersten Teil der Arbeit erörtert werden.

II. Voraussetzungen für die Förderung eines Sonderforschungsbereichs

Ein Sonderforschungsbereich im Sinne des Sonderforschungsbereichsprogramms läßt sich kurz als "der institutionalisierte Zusammenschluß einer größeren Zahl von Wissenschaftlern, die unter Überwindung fachlicher Schranken die kooperative Bearbeitung eines umfangreicheren, genau zu beschreibenden Forschungsvorhabens in aufeinander bezogenen Teilprojekten zum Ziel haben"²⁾ charakterisieren. Gefördert werden jedoch nur qualitativ hochstehende Forschungsprogramme mit erreichbaren Zielen, nicht die Kooperation als solche. Sonderforschungsbereiche sind Einrichtungen langfristiger, nicht aber auf Dauer angelegter Forschungsförderung in den Hochschulen. Sie sollen auch Wissenschaftler außeruniversitärer Forschungseinrichtungen (z.B. Institute der Max-Planck-Gesellschaft) umfassen, die regional und fachlich in enger Beziehung zu dem Vorhaben stehen. Den daraus resultierenden Problemen, insbesondere der in-

1) WR-Empfehlungen 1975, S.70.

2) Leitsatz 1. Der Wortlaut stammt aus einem Entwurf einer Ordnung für die SFB an der Freien Universität Berlin.

stitutionellen Verankerung der Sonderforschungsbereiche in den Hochschulen, ist der zweite Teil dieser Arbeit gewidmet.

III. Das Förderungsverfahren des Sonderforschungsbereichs- programms

Die Förderung eines Sonderforschungsbereichs gliedert sich in zwei Phasen: die Anerkennung eines Sonderforschungsbereichs durch den Wissenschaftsrat und seine Finanzierung durch die DFG. Das Anerkennungsverfahren wird von der Hochschule eingeleitet, der die an einem entsprechenden Forschungsvorhaben beteiligten Wissenschaftler, zumindestens der größere Teil von ihnen, angehören. Die Hochschule richtet den Anerkennungsantrag über die zuständige Kultusverwaltung, die Stellung nimmt, an die DFG. Nach Prüfung des Antrags unter Anhörung der Hochschule leitet die DFG dem Wissenschaftsrat den Antrag und ihre Stellungnahme zu. Der Wissenschaftsrat entscheidet über die Aufnahme des Sonderforschungsbereichs in das von ihm erstellte Verzeichnis der Sonderforschungsbereiche (Anerkennung), es sei denn die DFG hat sich dagegen ausgesprochen.

Der Bund, die Länder, die DFG und die Max-Planck-Gesellschaft können dem Wissenschaftsrat auch von sich aus die Aufnahme von Sonderforschungsbereichen in das Verzeichnis vorschlagen, doch muß sich dann eine Hochschule den Vorschlag zu eigen machen und das oben beschriebene Anerkennungsverfahren einleiten.

Die Finanzierungsphase beginnt mit der Aufforderung der DFG an die Hochschule, einen Finanzierungsantrag für den Sonderforschungsbereich zu stellen. Über den Finanzierungsantrag der Hochschule, zu dem wiederum die Kultusverwaltung Stellung zu nehmen hat, entscheidet nach Prüfung und Begutachtung des Antrages am Ort des Sonderforschungsbereichs der Bewilligungsausschuß der DFG auf Vorschlag ihres Senatsausschusses. Die DFG finanziert eine Ergänzungsausstat-

tung des Sonderforschungsbereichs, die eine von der Hochschule zu stellende Grundausstattung an Personal, Sachmitteln und Räumen voraussetzt. Die DFG bewilligt die Mittel in der Regel für zwei bis drei Jahre im voraus und entscheidet über die Weiterfinanzierung nach erneuter Antragstellung und Begutachtung. Da die Entscheidungen des Wissenschaftsrates und der DFG für die an einem Sonderforschungsbereich beteiligten Wissenschaftler von wesentlicher Bedeutung sind, werden sie im dritten Teil der Arbeit auf ihre rechtlichen, insbesondere grundrechtlichen Aspekte untersucht.

IV. Die Ziele des Sonderforschungsbereichsprogramms

Nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrates von 1967 werden "mit der Bildung von Sonderforschungsbereichen verschiedene Ziele verfolgt. Es geht um eine Konzentration der Kräfte, um die Förderung der Kooperation zwischen den Forschern und zwischen den verschiedenen Forschungseinrichtungen, um eine planvolle Abstimmung der Spezialisierungsgebiete, um die Schaffung leistungsfähiger Forschungseinheiten in den Hochschulen und Hand in Hand damit um eine verstärkte und zugleich mit einer Leistungskontrolle verbundene finanzielle Förderung der Forschung".¹⁾ Erzwungen wird die Konzentration, Kooperation und Arbeitsteilung nach Ansicht des Wissenschaftsrates durch die zunehmende Spezialisierung der Forschung, die einen höheren Einsatz an Personal, teuren Geräten und anderen Mitteln verlangt. Diese können aber nicht an allen Hochschulen für alle Forschungsgebiete verfügbar sein, so daß es gelte die vorhandenen Mittel zu konzentrieren, um die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Forschung zu schaffen. Angestrebt wird also die optimale Ausnutzung aller Ressourcen. Leistungsfähigere Forschungseinheiten in den Hochschulen sollen die Hochschulforschung attraktiver machen, um eine Abwanderung der

1) WR-Empfehlungen 1967, S.128.

Forschung in außeruniversitäre Einrichtungen aufzuhalten. Dem Wissenschaftsrat geht es letztlich darum, die Forschung in den Hochschulen zu halten, damit das Prinzip der Verbindung von Forschung und Lehre gewahrt bleibt. Daß die Erfordernisse der Lehre oft denen der Forschung zuwiderlaufen und diese Gegensätze durch die Bildung größerer hochspezialisierter Forschungseinheiten, wie Sonderforschungsbereiche sie darstellen, noch verschärft werden können, ist dem Wissenschaftsrat wohl bewußt, wie die zunehmende Betonung einer Differenzierung der Verbindung von Forschung und Ausbildung in den neueren Empfehlungen zeigt¹⁾. Allein der Wissenschaftsrat riskiert eine Verschärfung dieser Gegensätze um der Vorteile willen, die das - vom Wissenschaftsrat nie ernsthaft in Frage gestellte - Prinzip der Verbindung von Forschung und Lehre bietet.

Einer eingehenderen Untersuchung bedarf das Ziel des Wissenschaftsrates, durch die Sonderforschungsbereiche eine planvolle Abstimmung der Spezialisierungsgebiete und Arbeitsteilung zwischen den Hochschulen zu erreichen. Den Möglichkeiten des Sonderforschungsbereichsprogramms als Instrument einer bundesweiten Planung in der Hochschulforschung wird im vierten Teil der Arbeit nachgegangen.

V. Die finanzielle Tragweite des Sonderforschungsbereichsprogramms

Die Bedeutung des Sonderforschungsbereichsprogramms läßt sich auch an seinen finanziellen Ausmaßen ablesen. Die folgende Tabelle²⁾ gibt die Zahl der von der DFG finanzierten Sonderforschungsbereiche und die tatsächlichen Auszahlungen³⁾ seit Bestehen des Sonderforschungsbereichsprogramms wieder:

1) WR-Empfehlungen 1970, S.94ff; 1975, S.9off.

2) Quelle: WR-Empfehlungen vom 25.1.1974 zur Bereitstellung von Finanzmitteln für die Förderung von SFB in den Jahren 1975 - 1977, in DFG-mitteilungen 4/74, S.56.

3) Für 1974 ist der anerkannte Bedarf angegeben.

Jahr	Zahl der SFB	1.000 DM
1968	18	4.546
1969	42	20.329
1970	60	64.477
1971	77	107.010
1972	78	120.327
1973	106	165.062
1974	117	227.200

Der Wissenschaftsrat hat dem Bund und den Ländern empfohlen, für das Jahr 1975 220 Mill. DM, für 1976 240 Mill. DM und für 1977 270 Mill. DM bereitzustellen¹⁾. Bis 1970 brachten Bund und Länder die Mittel je zur Hälfte auf, seit 1970 im Verhältnis zwei zu eins; über eine größere Beteiligung des Bundes wird verhandelt. Kennzeichnend für die bisherige Finanzierung des Sonderforschungsbereichsprogramms ist die stete Ungewißheit über die Höhe der nicht nur mittelfristig sondern auch kurzfristig zur Verfügung stehenden Mittel, wodurch die Realisierung des Sonderforschungsbereichsprogramms nicht unerheblich erschwert wird²⁾.

Die Aufwendungen für das Sonderforschungsbereichsprogramm haben überdurchschnittliche Zuwachsraten aufzuweisen, werden in Zukunft jedoch nicht mehr so stark zunehmen wie anfangs geplant³⁾. Im Vergleich zu den gesamten Ausgaben des Bundes und der Länder für die Hochschulforschung⁴⁾ sind die Sonderforschungsbereichsmittel nicht sehr hoch. Sie binden jedoch in der Grundausrüstung der Sonderforschungsbereiche weitere erhebliche Mittel, so daß ihre Einwirkungsmöglichkeiten auf die Hochschulforschung größer ist, als es die Höhe der Mittel vermuten läßt.

1) WR-Empfehlungen vom 25.1.1974.

2) Vgl. DFG-Tätigkeitsbericht 1972, S.133ff; 1973, S.106f.

3) Vgl. die WR-Empfehlungen vom 25.1.1974 gegenüber den Zahlen im DFG-Tätigkeitsbericht 1972, S.137 sowie 1971, S.121.

4) 1970 ca. 1,2 Mrd. DM, wenn man 20% der Ausgaben für Universitäten und Kliniken - ohne die Mittel, die über die DFG in die Hochschulen fließen - rechnet, vgl. Forschungsbericht IV, Tabellen 2 und 9.

Erster Teil

Das Sonderforschungsbereichsprogramm im System des kooperativen Föderalismus

A. Die Entwicklung des kooperativen Föderalismus bei der Förderung der Hochschulforschung

Das Ziel, das der Wissenschaftsrat mit der Förderung von Sonderforschungsbereichen verfolgt, ist eine Intensivierung der Hochschulforschung. Sonderforschungsbereiche können deshalb grundsätzlich nur an Hochschulen gebildet werden. Wenn dabei auch außeruniversitäre Forschungsinstitutionen miteinbezogen werden sollen, um langfristig ein Verbundsystem der Forschung zu erreichen, ist doch die Hochschulforschung der Ausgangspunkt und das eigentliche Anliegen der Wissenschaftsratsempfehlungen zur Schaffung von Sonderforschungsbereichen.

Die Förderung der Sonderforschungsbereiche ist eine der vielfältigen Formen der Kooperation von Bund und Ländern bei der Förderung der Hochschulforschung. Entwickelt hat sich diese Kooperation auf zwei Wegen: erstens bei der Finanzierung der Hochschulen und zweitens bei der Finanzierung der DFG im Rahmen der allgemeinen Forschungsförderung.

Die Mittel der DFG kommen fast ausschließlich der Forschung innerhalb der Hochschulen zugute. Deshalb muß für die Entwicklung des kooperativen Föderalismus im Bereich der Hochschulforschung sowohl die Entwicklung in der Hochschulmaterie und der allgemeinen Forschungsförderung betrachtet werden. Auch im Rahmen der Ressortforschung von Bund und Ländern fließen Mittel in die Hochschulen. Deren Ziel ist es jedoch nicht, die Hochschulforschung als solche zu unterstützen. Sie können daher außer Betracht bleiben. Ebenso soll die Großforschung, in der auch Formen der Kooperation

von Bund und Ländern bestehen, unberücksichtigt bleiben, da sie sich ganz überwiegend außerhalb der Hochschulen abspielt.

Die Länder sahen ihre Zuständigkeit für die Hochschulen und die Forschungsförderung, wie überhaupt ihre Kulturkompetenzen als "Kernstück ihrer Eigenstaatlichkeit" an, wie es das Bundesverfassungsgericht im Konkordatsurteil vom 26. 3. 1957 ausdrückte¹⁾. Das fand für die Forschungsförderung schon sehr früh im Königsteiner Staatsabkommen der Länder vom 24. 3. 1949²⁾ seinen Ausdruck, in dem die Länder sich verpflichteten, Forschungseinrichtungen überregionaler Bedeutung gemeinsam zu finanzieren. So wurde auch die DFG 1949, zunächst noch unter dem Namen "Notgemeinschaft für die deutsche Wissenschaft" von der Kultusministerkonferenz wiedergegründet³⁾.

Demgegenüber hat der Bund zwar eine konkurrierende Gesetzgebung für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung in Art. 74 Zif. 13 GG⁴⁾, von der er bisher jedoch keinen Gebrauch gemacht hat. Der Referentenentwurf eines Forschungsförderungsgesetzes aus dem Jahre 1952 scheiterte am Widerspruch der Länder⁵⁾, und zwei weitere Initiativen von 1957 und 1959 aus dem Bundestag fanden keine Mehrheit⁶⁾. Der Anteil des Bundes an den Ausgaben für Wissenschaft und Forschung hielt sich von 1950 - 1955 konstant bei 10%⁷⁾ und führte kaum zu Auseinandersetzungen mit den Ländern⁸⁾. Die

1) BVerfGE 6, S. 346ff.

2) Hess GVBl 1950, S. 179.

3) Nipperdey/Schmugge, 50 Jahre, S. 70f.

4) Entstehungsgeschichte bei Staff, aaO. S. 36ff.

5) Bode, Zuständigkeit, S. 41 Anm. 3

6) Es waren die Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion betr. Errichtung eines "Deutschen Forschungsrates", dem jedoch keine Mittelkompetenzen zugewiesen werden sollten, BT-Drs. II/3124, abgelehnt in der BT-Sitzung am 28.2.1957, Sten.Ber. S. 11167, und betr. Errichtung einer "Stiftung Wissenschaftsrat", durch die der schon bestehende Wissenschaftsrat Mittelkompetenzen erhalten sollte, BT-Drs. III/1314, Verweisung an Ausschuß in der BT-Sitzung am 12.2.1960, Sten.Ber. S. 5481.

7) Finanzbericht 1964, S. 166.

8) Bode, Zuständigkeit, S. 43 Anm. 1.

verstärkte Finanzierung von Wissenschaft und Forschung durch den Bund begann erst 1956¹⁾ als Folge der beginnenden Atomforschung, durch die auch Mittel in Hochschulinstitute flossen.²⁾ In diese Zeit, als der Kompetenzkampf zwischen Bund und Ländern noch nicht in der Heftigkeit zu Tage getreten war wie in den folgenden Jahren, fällt die Errichtung des Wissenschaftsrats durch die erste bedeutende vertragliche Vereinbarung zwischen Bund und Ländern auf dem Wissenschaftssektor³⁾. Die Gründung des Wissenschaftsrates durch das Verwaltungsabkommen vom 5. 9. 1957 ging nicht so sehr auf Einflußstreben des Bundes zurück wie auf den Einfluß der DFG⁴⁾. Man kann sogar sagen, daß erst durch die Empfehlungen des Wissenschaftsrats, die sowohl durch ihre beträchtliche Höhe als auch die fundierte Ausarbeitung erhebliches politisches Gewicht bekamen, die Aufwendungen des Bundes für Wissenschaft und Forschung erheblich anstiegen. So betrugen die Zuweisungen des Bundes an die Länder für die Hochschulen und Kliniken 1961 275Mio. gegenüber 17 Mill. DM im Jahre 1956⁵⁾! Sie waren neben der Studentenförderung für Baumaßnahmen an den Hochschulen und damit auch für die Hochschulforschung bestimmt. In der Forschungsförderung beteiligte sich der Bund schon seit 1950 an der Finanzierung der DFG und wurde bis 1965 zum Hauptfinanzier⁶⁾.

Offen zu Tage trat der Kompetenzkonflikt im Wissenschaftsbereich in dem Beschluß der Ministerpräsidenten der Länder

-
- 1) 1957 schon über 20% der Gesamtausgaben für Wissenschaft und Forschung, Finanzbericht 1964, S.166.
 - 2) Daß diese Mittel überhaupt vorhanden waren, ist eine Folge der Einnahmenüberschüsse des Bundes, der zum sogenannten Juliusturm führte, vgl. Eberhard, 241. BR-Sitzung vom 23.2.1962, Sten.Ber. S.30(D), und Barbarino, DÖV 1973, 19, (20).
 - 3) Von einem unbedeutenden, nicht veröffentlichten Abkommen von 1951 abgesehen, das bei Grawert, Verwaltungsabkommen, Anhang Nr.122, erwähnt ist; vgl. Bode, aaO. S.37 Anm.5.
 - 4) Nipperdey/Schmugge, 50 Jahre, S.98; Zierold, Forschungsförderung, S.535ff.
 - 5) Finanzbericht 1964, S.163.
 - 6) Nipperdey/Schmugge, aaO. S.128.

vom Oktober 1958¹⁾. Sie hielten die alleinige Zuständigkeit der Länder im Kultursektor - auch in finanzieller Hinsicht - durch das Grundgesetz für gegeben. Nur durch den unausgewogenen Finanzausgleich habe der Bund die Mittel, in den Kulturbereich einzudringen. Das solle unter dem Zugeständnis einer Übergangsregelung rückgängig gemacht werden. Die Bundesregierung sah die Zuständigkeit des Bundes zur finanziellen Beteiligung an der Forschungsförderung schon in der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Zif. 13 GG, und zur Unterstützung des Hochschulbaus in der Wichtigkeit und Bedeutung der Aufgabe für den Gesamtstaat, die die Länder nicht aus eigener Kraft erfüllen könnten²⁾. Der Bundestag ersuchte die Bundesregierung am 3. 10. 1958 und in den folgenden Jahren mehrfach, mit den Ländern zu verhandeln, "welche Aufgaben auf dem Gebiet der Kulturpolitik künftig nur vom Bund, nur von den Ländern oder vom Bund und den Ländern gemeinsam gefördert werden sollten"³⁾, wobei der Bundestag eine klare Mitverantwortung des Bundes beim Hochschulbau und in der Forschungsförderung befürwortete⁴⁾. Die Verhandlungen mit den Ländern begannen Ende 1958, blieben aber bis 1964 erfolglos.

Einen Versuch, den Bund aus der Wissenschaftsförderung herauszudrängen, machten die Länder 1962, als sie wegen einer ungünstigen Entwicklung der Bundeseinnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushalts beitragen sollten. Durch Übernahme der vom Bund vorgesehenen Wissenschaftsausgaben (458 Mill.DM) wollten die Länder den Bundeshaushalt entlasten und

-
- 1) Teilweise abgedruckt bei Landahl, Der Staat als Träger der Kulturpolitik, S.7 (16).
 - 2) So Schröder, 101. BT-Sitzung am 12.2.1960, Sten.Ber.S.5443ff.
 - 3) Derin der 43. BT-Sitzung am 3.10.1958 einstimmig beschlossene Antrag des 8. Ausschusses, Drs.III/531, vgl. Sten. Ber. S.2457 und 2463 (D); vgl. weiter BT-Beschluß vom 12.6.1959, Sten.Ber. S.4093 u. 4165; BT-Beschluß vom 12. 2.1960, Sten.Ber. S.5481 u. 5483 (D); BT-Beschluß vom 15.5.1963, Sten.Ber. S.3729 (C).
 - 4) Beschluß vom 12.6.1959 aaO. Zif.3, in dem er sogar die Übernahme der überregionalen Forschungseinrichtungen des Königsteiner Abkommens in die finanzielle Verantwortung des Bundes verlangte, was er im Beschluß vom 1.7.1960, Annahme des Antrages des Kulturausschusses BT-Drs. III/...

gleichzeitig ihre Kulturhoheit wahren¹⁾. Dem widersetzen sich nicht nur die Bundesregierung²⁾, sondern auch die Vertreter der Wissenschaft und Wirtschaft³⁾. Die Bundesregierung hielt bis zur Finanzreform an ihrer Auffassung fest, zur Finanzierung der Forschungsförderung allein schon aus Art. 74 Zif. 13 GG und zur finanziellen Beteiligung am Hochschulbau wegen der Überregionalität der Aufgabe zuständig zu sein⁴⁾, obwohl das Bundesverfassungsgericht im Fernsehurteil vom 28. 2. 1961 erklärt hatte⁵⁾, daß die Überregionalität einer Aufgabe sie noch nicht zur Bundesaufgabe mache⁶⁾. Gemeinsame Ländergremien mit Entscheidungsbefugnis wie den Ausschuß aufgrund des Königsteiner Abkommens hielt die Bundesregierung für verfassungswidrig⁷⁾.

...1954, wieder auf eine angemessene Beteiligung des Bundes zurückschraubte, Sten.Ber. S.7175 (D).

- 1) So der bayrische Finanzminister Eberhard, 241. BR-Sitzung am 23.2.1962, Sten.Ber. S.30f und 41.
- 2) Vgl. BT-Drs. IV/200 S.113: "...Förderungspraxis des Bundes, eine seit Jahren organisch gewachsene Entwicklung, die durch die Forderung der Länder gestört würde."
- 3) Die Vertreter des WR, DFG, MPG, WRK, VDS, vgl. Wenke, Die Kultur und die Finanzen, S.53ff.
- 4) Gegenüber der BT-Drs. IV/200 S.113 etwas vorsichtiger in der Formulierung, aber im selben Tenor der Bundesforschungsbericht I, 1965, BT-Drs. IV/2963 S.29ff.
- 5) E 12,205 (250).
- 6) Die Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern spiegelte sich auch in der verfassungsrechtlichen Literatur wieder, von Scheuner, DÖV 1966, 519, als "juristischer Stellungskrieg" bezeichnet. Typisch ist die Kontroverse über die "Bildungs- und Forschungsförderung als Aufgabe von Bund und Ländern" zwischen Kölble, DÖV 1964, 592 und DÖV 1965, 76, als "bundesfreundlichem" und v.Stralenheim, DÖV 1965, 73, als "länderfreundlichem" Vertreter.
- 7) Bundesforschungsbericht I aaO. S.30. Das Bundesverwaltungsgericht hält den in vielem vergleichbaren Fall des ZDF in seinem Urteil E 22, 299 vom 5.11.1965 für verfassungsgemäß. Die Literatur ist in der Frage der "dritten Ebene" wie bei den ungeschriebenen Bundeszuständigkeiten in bundes- und länderfreundliche - wenn auch mit unterschiedlichen Nuancen - geteilt, ganz überwiegend aber zustimmend; vgl. Kisker, Kooperation, S. 260, 262 und Anm. 870 mit umfangreichen Nachweisen.

Der Länderprotest gegen die Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund (1961 ca. 3 Mrd. DM) und die mit einem Großteil der Mittel verbundenen Dotationsauflagen¹⁾ wurde auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom Juli 1963 von Meyers, gestärkt durch das Fernsehurteil, erneut und in scharfer Form vorgetragen. Die Ministerpräsidenten beschlossen: "Die unfruchtbare verfassungspolitische Auseinandersetzung sollte durch eine verfassungs- und sachgerechte Ordnung der Aufgaben und ihrer Finanzierung beendet werden. ... Dazu bedarf es der einwandfreien Klärung, welche Aufgaben nur gemeinschaftlich von Bund und Ländern wahrgenommen werden können und welche Aufgaben eindeutig in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fallen"²⁾. Damit war zum ersten Mal offiziell von Länderseite die Existenz und Notwendigkeit von Gemeinschaftsaufgaben anerkannt worden, womit insbesondere der wissenschaftliche Bereich gemeint war. Schon bald darauf wurde auf der gemeinsamen Sitzung des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der Länder am 20. 3. 1964 eine Gutachterkommission zur Vorbereitung einer Finanzreform (Troegerkommission) eingesetzt, die auch den Auftrag hatte zu klären, in welchem Rahmen es Gemeinschaftsaufgaben geben sollte³⁾. Am 4. 6. 1964 kamen Bund und Länder nach fast sechsjährigen Verhandlungen zu einer Einigung im Wissenschaftsbereich und schlossen das Verwaltungsabkommen zur Förderung von Wissenschaft und Forschung⁴⁾. Es regelte die Beteiligung des Bundes am Ausbau der Hochschulen, an der Finanzierung der DFG und der Max-Planck-Gesellschaft und am Honnefer Modell. Die Zusammenarbeit wurde durch einen gemeinsamen Verwaltungsausschuß, der über die Forschungsförderung ent-

1) D.h. der Bund vergibt die Mittel nur für bestimmte Zwecke und unter der Bedingung, daß sich das begünstigte Land finanziell beteiligt; vgl. Henle, Gemeinschaftsaufgaben, S.67f: oft erbaten die Länder die Zuschüsse.

2) Abgedruckt bei Meyers, Klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern.

3) Troegergutachten, Tz. 8.

4) GMBI. 1964, S.315.

schied, und eine ständige Kommission zur gegenseitigen Abstimmung sogar institutionalisiert. Bund und Länder beharrten trotz der vertraglichen Einigung auf ihren unterschiedlichen Rechtsstandpunkten¹⁾. Dieses Abkommen galt bis zum 31.12. 1966 und wurde durch das in den hier interessierenden Punkten fast gleichlautende Verwaltungsabkommen vom 8. 2. 1968²⁾ verlängert. Es lief mit Inkrafttreten der Art. 91 a und b GG am 1. 1. 1970 ab³⁾.

Das Anfang 1966 fertiggestellte Gutachten der Troegerkommission⁴⁾ ging davon aus, die bundesstaatliche Ordnung könne den Anforderungen und großen Zukunftsaufgaben des Sozialstaates nur dann genügen, wenn sie eine größere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern als bisher ermöglichende und zugleich genügend flexibel sei⁵⁾. Die Kommission übernahm das Schlagwort vom kooperativen Föderalismus⁶⁾ und bezeichnete nur ihn als zeitgemäß⁷⁾. Sie schlug die Einfügung eines Art. 85 a ins Grundgesetz vor⁸⁾, der in Form einer Generalklausel die Schaffung von Gemeinschaftsaufgaben durch Zustimmungsgesetz des Bundes dann ermöglichen sollte, wenn die Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam seien und einer langfristigen gemeinsamen Planung bedürften. Auf diesem Weg wären mit einer einfachen Mehrheit

1) Zif. 4a des Schlußprotokolls.

2) GMBL. 1968, S.98.

3) Über die Verfassungsmäßigkeit beider Abkommen ist die Literatur geteilter Meinung, zust. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 91b, Rn.8; Kölbl, DÖV 1964, 592 (594f); abl. Grauert, Verwaltungsabkommen, S.245 u, 282; Kisker, Kooperation, Anm. 755; Staff, Wissenschaftsförderung, S. 123, mit eingehender Begründung; Hempel, Bundesstaat, S.265 und 286.

4) Das Troegergutachten hatte ein lebhaftes und teils sehr kritisches Echo in der Literatur, vgl. Patzig, DVBl. 1966, 389; Konow, DÖV 1966, 368; Henle, DÖV 1966, 608; Liebrecht, DVBl 1967, 22; Siburg, DÖV 1967, 774; Kölbl, DÖV 1967, 1.

5) Tz. 74ff.

6) Von Scheuner, DÖV 1962, 461, aus der amerikanischen Staatsrechtslehre in die deutsche Bundesstaatsdiskussion eingeführt; vgl. auch Kenewig, AÖR Bd.93, 433, zum Föderalismus in den USA.

7) Tz. 76.

8) Tz. 139.

im Bundestag und Bundesrat tiefe Einbrüche in die Länderzuständigkeiten möglich gewesen. Daher unterstützten die Länder das sehr bundesfreundlich geprägte Troeger-Gutachten nicht, sondern setzten ihm im Drexelius-Bericht eine Aufstellung der vom Bund mitzufinanzierenden Aufgaben und Vorschläge zu entsprechenden Verfassungsänderungen entgegen¹⁾.

Angesichts der Haltung der Länder und aus verfassungsrechtlichen Zweifeln, Bestimmungen des Grundgesetzes durch einfaches Bundesgesetz zu erweitern²⁾, übernahm die Bundesregierung nicht den Art. 85 a Kommissionsentwurf, sondern legte in ihrem Finanzreformprogramm vom 19. 7. 1967³⁾ einen Art. 91 a mit enumerativer Regelung von neun Gemeinschaftsaufgaben vor, darunter den Aus- und Neubau der wissenschaftlichen Hochschulen sowie einen Art. 91 b als Grundlage für eine gemeinsame Forschungsförderung. In den Verhandlungen mit den Ländern wurden die neun Gemeinschaftsaufgaben auf drei reduziert, wobei der Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen sowie die Forschungsförderung beibehalten wurden. In dem Entwurf eines Finanzreformgesetzes der Bundesregierung vom 15. 3. 1968 hatte Art. 91 b bis auf die Worte "bei der Bildungsplanung und"⁴⁾ die heutige Formulierung. Der damalige Wortlaut bezüglich des Aus- und Neubaus der wissenschaftlichen Hochschulen in Art. 91 a wurde bei den Beratungen vom Bundesrat nur um die Hochschulkliniken ergänzt⁵⁾.

Die Einführung eines Art. 91 b begründete die Bundesregierung damit, daß wegen der ständig steigenden Bedeutung der wissenschaftlichen Forschung für jeden einzelnen und die Gesamtheit ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Lösung der Aufgaben in der Forschungsförderung erforder-

1) Bode, Zuständigkeit, S.43 Anm.1.

2) Begründung der Bundesregierung zur BR-Drs.138/68 Tz.82.

3) Finanzbericht 1968, S.209ff.

4) Eingefügt vom Vermittlungsausschuß BT-Drs. V/3896.

5) BR-Drs. 138/68 S.4.

lich sei¹⁾. Soweit ein solches Zusammenwirken bisher schon stattgefunden habe, wie bei der Förderung der DFG und Max-Planck-Gesellschaft, müsse dafür eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden, um jeden Zweifel hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der weiteren gemeinsamen Förderung auszuschließen²⁾. Darüberhinaus zwingen Vielfalt und Umfang der Zukunftsaufgaben sowie die Begrenztheit der finanziellen Mittel zu Schwerpunktüberlegungen über die Ländergrenzen hinweg³⁾. "Es müssen insbesondere Sonderforschungsbereiche an den wissenschaftlichen Hochschulen gebildet werden. Dies ist nur möglich aufgrund gemeinsamer Planung und Finanzierung von Bund und Ländern"⁴⁾. Das Sonderforschungsbereichsprogramm des Wissenschaftsrats vom November 1967 war also von der Bundesregierung schon in die Überlegungen zur Finanzreform einbezogen worden. Die Aufnahme des Aus- und Neubaus der Hochschulen in den Katalog der Gemeinschaftsarbeiten war durch die lange Finanzierungspraxis des Bundes und den riesigen finanziellen Bedarf begründet⁵⁾. Sie war im Lauf der Finanzreform ebensowenig umstritten wie die Einführung des Art. 91 b und der Gemeinschaftsaufgaben überhaupt⁶⁾. Die eigentlichen Streitpunkte der Finanzreform waren die Steuerverteilung und die Gemeindefinanzreform.

Die Kooperation von Bund und Ländern im Bereich der Hochschulforschung fand durch den Abschluß des Verwaltungsabkommens vom 11. 6. 1969 zur Förderung der Sonderforschungsbereiche aufgrund des Art. 91 b GG ein ganz spezielles Instrument. Diesem am 31. 12. 1971 abgelaufenen Abkommen soll eine Rahmenvereinbarung zu Art. 91 b GG folgen, die die gemeinschaftliche Förderung der Großforschung, DFG, Sonderforschungsbereiche, Max-Planck-Gesellschaft und weiterer größerer Forschungseinrichtungen und -vorhaben umfassen wird⁷⁾.

1) BR-Drs.138/68 Tz.103ff.

2) BR-Drs.138/68 Tz.106.

3) BR-Drs.138/68 Tz.107.

4) BR-Drs.138/68 Tz.107.

5) BR-Drs.138/68 Tz.83.

6) Vgl. v. Münch, VVDStRL 31,52f.

7) WR-Empfehlungen 1975, S.80f.

Auch die Kompetenz zur gemeinschaftlichen Bildungsplanung nach Art. 91 b GG, die sich auch auf die Hochschulen erstreckt, ist wegen des engen Zusammenhangs von Forschung und Lehre in der Hochschule für die Hochschulforschung von Bedeutung. Auf der Grundlage des Art. 91 b GG wurde durch das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern vom 25. 6. 1970 die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung errichtet¹⁾, die nicht nur Pläne für das Bildungswesen, sondern auch für die allgemeine Forschungsförderung zu erstellen hat²⁾. Der von der Bund-Länder-Kommission am 15. 6. 1973 verabschiedete Bildungsgesamtplan befaßt sich daher auch - recht kurz und allgemein - mit der Hochschulforschung³⁾.

Zur Konkretisierung der Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG "Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken" erging am 1. 9. 1969 das Hochschulbauförderungsgesetz⁴⁾, das in § 2 Nr. 2 Bund und Länder bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe verpflichtet "daraufhinzuwirken, daß an den Hochschulen nach Maßgabe ihrer jeweiligen Aufgabenstellung Forschungsschwerpunkte unter Berücksichtigung der hochschulfreien Forschungseinrichtungen gefördert werden". In den bisher vom Planungsausschuß verabschiedeten Rahmenplänen zum Hochschulne- und -ausbau, die ganz vom Problem der großen Studienplatznachfrage beherrscht sind⁵⁾, findet die Hochschulforschung nur allgemein in den Kapazitätsberechnungen und in der Finanzierung von Großgeräten⁶⁾ Berücksichtigung.

Festzuhalten ist, daß Bund und Länder sich also auf der Grundlage der Art. 91 a und b GG ein ansehnliches Kooperationsinstrumentarium für den Bereich der Hochschulforschung geschaffen haben.

1) BANz. vom 15.7.1970 Nr.126.

2) Art.2 und 3 des Verwaltungsabkommens.

3) Band I, S.54.

4) BGBI. I, S.1556 geändert durch Gesetze v.3.9.1970 (BGBI. S.1301) und v. 23.12.1971 (BGBI. S.2140).

5) Vgl. Feuchte, Die Verwaltung 1972, S.208 und passim.

6) §3 Nr.4 HBFG; s. die Grundsätze für die Zusammenarbeit...

Die Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91 a und b GG haben schon bald nach ihrer Einfügung ins Grundgesetz heftige Kritik erfahren, selbst ihre Abschaffung ist gefordert worden¹⁾. Die Kritik hat im wesentlichen zwei Angriffspunkte: Zum einen wird das parlamentarische und demokratische Defizit der neuen Kooperationsformen beklagt²⁾, zum andern die Vergemeinschaftung von Länderkompetenzen als Gefahr für das föderalistische Gleichgewicht angesehen³⁾. Die föderalistisch motivierte Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben konstatiert zu Recht, daß die Art. 91 a und b GG und ihre Folgeregelungen zu einem erheblichen Einbruch in die Länderzuständigkeiten geführt haben, gleich ob die Erweiterung des Bundeseinflusses⁴⁾ oder die Verstärkung kooperativer Formen⁵⁾ mehr betont wird. Die Kritiker gehen jedoch nicht so weit, eine Verletzung der Bundesstaatsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG durch die Art. 91 a und b GG zu behaupten⁶⁾, auch wenn starke Bedenken in dieser Hinsicht geäußert werden⁷⁾. Dem zugrunde liegt die herrschende Bundesstaatslehre, die Art. 79 Abs. 3 GG als Garantie der "Staatlichkeit" der Länder ansieht⁸⁾. Die Diskrepanz dieser Lehre zur Verfassungswirklichkeit der Länder, deren Rolle zutreffend als "hochpotenzierte Selbstverwaltungskörper"⁹⁾ beschrieben worden ist, spiegelt die Krise wieder, in der sich der Föderalismus praktisch wie theoretisch befindet. Es ist offenbar, daß seine ursprüngliche Funktion, regionale Eigenarten zur Geltung bringen, fast ganz zurückgetreten ist, während die Probleme einer Industriegesellschaft, insbesondere im Bildungs- und Wissenschafts-

...zwischen der DFG und dem Wissenschaftsrat bei der Beurteilung von Anmeldungen der Länder für Großgeräte, in DFG-Mitteilungen 1/74 S.4off.

1) Vgl. Frowein und v.Münch, VVDStRL 31, 19 und 54.

2) Insbesondere Kisker, Kooperation, S.285ff.

3) Insbesondere Leisner, ZRP 1969, 14.

4) Hesse, Aspekte, S.15off.

5) Scheuner, DöV 1972, 585 (586).

6) Vgl. Kisker, aaO. S.301, Anm.1147.

7) Soell, Gemeinschaftsaufgaben, S.431.

8) Vgl. etwa Maunz-Dürig-Herzog, Art.79, Rn.33; Grawert, Verwaltungsabkommen, S.32 m.w.N.; für die Rspr., BVerfGE 34, 9 (19f).

9) Spanner, Finanzreform, S.387.

bereich, einheitliche Regelungen und die Konzentration aller Kräfte erfordern¹⁾. Die Diskussion um Sinn und Aussichten des Föderalismus kann hier nicht geführt werden. Sie ist mit der dazugehörigen Neugliederungsdebatte unüberschaubar geworden. Feststellen läßt sich jedoch, daß eine Weiterentwicklung wie die Finanzreform für die Lebendigkeit des bundesstaatlichen Gedankens spricht²⁾. Nur durch stete föderalistische Reformen können Zweifel, daß in einer bundesstaatlichen Ordnung große gesellschaftliche Aufgaben gelöst werden können, beseitigt werden und die Vorteile des Föderalismus wieder mehr in den Vordergrund rücken. Hesse hat sie am besten in drei Punkte zusammengefaßt: die Minderheit schützende Wirkung, die vertikale Gewaltenteilung und die Chance des Experiments im kleineren Bereich³⁾.

Die zweite grundlegende Kritik, die das parlamentarische Defizit beklagt, bedarf eingehenderer Erörterung im 4. Teil.

B. Die Forschungsförderung nach Art. 91 b GG und das Sonderforschungsbereichsprogramm

I. Das Verhältnis von Art. 91 b zu Art. 74 Zif. 13 GG

Bevor auf die einzelnen Regelungen des Art 91 b GG eingegangen wird, ist es zu erörtern, welche Einwirkungen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Zif. 13 GG auf Art. 91 b hat.

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Zif. 13 GG hat die gesamte Forschungsförderung, die Vereinbarungsgewalt nach Art. 91 b GG dagegen nur die Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaft-

1) Vgl. Hempel, Bundesstaat, S.210ff m.w.N.

2) In diesem Sinn plädieren Frowein und v. Münch, VVDStRL 31, 46 und 84, dafür, die Gemeinschaftsaufgaben zu erhalten und ihnen eine Chance der Bewährung zu geben. Kritisch zu den Entwicklungstendenzen des kooperativen Föderalismus, Schefold, Bundesstaat, S.66.

3) Grundzüge, S.92ff.

lichen Forschung von überregionaler Bedeutung zum Gegenstand, so daß ein Forschungsförderungsgesetz und Vereinbarungen nach Art. 91 b GG sich nicht notwendig überschneiden müssen, sondern auch ergänzen können¹⁾. Bei Überschneidungen geht das Gesetz als höherrangige Rechtsnorm der Regierungsvereinbarung vor. Wenn eine Regierungsvereinbarung von Länderparlamenten gesetzlich beschlossen worden ist (Staatsvertrag), so bricht das Bundesgesetz diese nach Art. 31 GG. Konflikte zwischen Vereinbarungen nach Art. 91 b GG, die vom Bundesgesetzgeber beschlossen sind und Bundesgesetzen nach Art. 74 Zif. 13 lösen sich nach einer lex-posterior-Regel. Wenn auch eine gesetzliche Transformation der Bund-Länder-Vereinbarungen selten sein wird, so ist sie doch grundsätzlich möglich, wie unten²⁾ zu zeigen ist.

Solange kein Bundesgesetz nach Art. 74 Zif. 13 GG ergangen ist, geht von der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Zif. 13 GG allein keine Sperrwirkung für Vereinbarungen nach Art. 91 b GG aus, da die Kompetenzen des VII. und VIII a. Abschnitts des Grundgesetzes unabhängig voneinander bestehen und nur an ihre immanenten Voraussetzungen gebunden sind. So ist für die umgekehrte Frage nach der Sperrwirkung von Vereinbarungen nach Art. 91 b GG für den Erlass eines Forschungsförderungsgesetzes allein Art. 72 Abs. 2 GG als Voraussetzung zu prüfen. Dafür kann die Existenz von Bund-Länder-Vereinbarungen allerdings eine Rolle spielen, wenn sie das Bedürfnis nach Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit schon erfüllt. Die Frage der Sperrwirkung von Vereinbarungen nach Art. 91 b GG auf den Erlass

-
- 1) Zu den Regelungsmöglichkeiten eines Bundesforschungsförderungsgesetzes Bode, Zuständigkeit, passim und Staff, Wissenschaftsförderung, S.157 nach der der Erlass eines Gesetzes nach Art.74 Zif.13 GG unmittelbar zu einer Gemeinschaftsaufgabe führt und die Einfügung des Art.91 b GG, soweit er die Forschungsförderung betrifft, erspart hätte. Schon Patzig, AÖR 92 (1967) S.326, folgert aus Art.74 Zif.13 GG eine Gemeinschaftsaufgabe. Kritische Bemerkungen zu Staff bei Bode, WissR 1972, 222 (224ff).
- 2) 1.Teil III.1.a), S.22ff.

von Bundesgesetzen nach Art. 74 Zif. 13 ist nur für letztere entscheidend und soll daher nicht vertieft werden¹⁾. Man wird aber davon ausgehen müssen, daß die Bundesregierung keine Gesetzesinitiative zu Art. 74 Zif. 13 GG ergreifen darf, die einer Vereinbarung nach Art. 91 b GG widerspricht²⁾. Dazu müßte sie sich erst von den Vertragsbindungen lösen.

II. Die systematische Stellung des Art. 91 b GG im Abschnitt VIII a des Grundgesetzes

Die Vorschrift des Art. 91 b GG ist von der Bundesregierung sehr flexibel konzipiert worden, um "die verschiedenartigen Bedürfnisse der Forschungsförderung berücksichtigen zu können", ohne daß sie in der Begründung der Bundesregierung näher bezeichnet werden³⁾. Da Art. 91 b GG zusammen mit 91 a GG allein den Abschnitt VIII a "Gemeinschaftsaufgaben" bildet, scheint es naheliegend Art. 91 a GG zur Interpretation des Art. 91 b heranzuziehen.

In vier Punkten ist der Wortlaut des Art. 91b GG flexibel gehalten, wo Art. 91a GG starre Regelungen vorsieht:

- "Bund und Länder" in Art. 91 b GG im Gegensatz zu "der Bund und die Länder" in Art. 91 a GG, so daß bei Art. 91 b GG der Bund nicht mit allen Ländern zusammenwirken muß.
- "können" zusammenwirken in Art. 91 b GG steht dem einfachen Indikativ in Art. 91 a GG gegenüber, der in der Gesetzessprache einen Imperativ darstellt.
- Das Zusammenwirken von Bund und Ländern erfordert nicht ein Bundesgesetz wie in Art. 91 a GG, sondern die lockere Form der Vereinbarung.
- Der Finanzierungsanteil ist in Art. 91 b Satz 2 GG gegenüber Art. 91 a Abs. 4 GG offengelassen.

1) Gegen eine Sperrwirkung Maunz-Dürig-Herzog, Art.91b,Rn.8; v. Mangoldt/Klein, Art.91b, Anm. II 6.

2) Oppermann, Gutachten, S.26ff.

3) BR-Drs. 138/68 Tz. 285.

Man kann also zu Recht dem Art. 91 b GG im Gegensatz zu Art. 91 a GG "Kürze und gleichzeitige Konturenlosigkeit" vorwerfen¹⁾. Die weiten unbestimmten Begriffe und Regelungen des Art. 91 b GG bedürfen zur Beurteilung von Maßnahmen, die sich auf Art. 91 b GG stützen, einer besonderen Herausarbeitung von zusätzlichen Kriterien durch die Verfassungsrechtslehre, wenn Art. 91 b GG nicht Einflußmöglichkeiten bieten soll, die allein von der Finanzkraft eines Partners abhängig, rechtlich aber unbegrenzt sind.

Art. 91 a GG kann dann im Weg der systematischen Auslegungsmethode herangezogen werden, wenn "Gemeinschaftsaufgaben" in der Überschrift des Abschnittes VIII a und in der Legaldefinition des Art. 91 a Abs.1 GG das gleiche Institut darstellen. Die Meinung, die das vertritt²⁾, läßt sich systematisch nicht begründen, da sich der Inhalt der Überschrift nur aus den Gemeinsamkeiten der Art. 91 a und b GG bestimmen läßt. Diese sollen aber wiederum durch die Klammer der Überschrift ermittelt werden, so daß eine unlösbare Gleichung mit zwei Unbekannten und nur einer Bekannten vorliegt, Unhaltbar ist also Goroncys Weg, drei den beiden Artikeln gemeinsame, aber völlig verschieden ausgestaltete Elemente zum Beweis der gleichen Bedeutung des Begriffes Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91 a GG und in der Überschrift heranzuziehen und dann den Art. 91 b GG durch angeblich "gemeinsame", tatsächlich jedoch allein aus Art. 91 a GG gewonnene, Auslegungsgrundsätze auszulegen³⁾.

Nicht nur die wörtliche, sondern auch die historische Auslegung, die das Bundesverfassungsgericht in der Regel hilfsweise heranzieht⁴⁾, zeigt dagegen, daß Gemeinschafts-

1) Oppermann, DÖV 1972, 592.

2) Goroncy, DVBl. 1970, 312 u. Klein, Der Staat 1972, 291.

3) Goroncy, DVBl. 1970, 312; ebenso Maunz-Dürig-Herzog, Art. 91b, Rn.4,5; wie hier Tiemann, DÖV 1970, 728 u. DÖV 1971, 87.

4) Vgl. Hesse, Grundzüge, S.24, der zeigt, daß das Bundesverfassungsgericht nicht immer konsequent verfährt und sich oft auch allein auf die historische Auslegung stützt.

aufgaben im Sinne der Überschrift des Abschnittes VIIIA. weiter zu verstehen sind als im Sinn des Art. 91 a GG. So wird aus der Begründung der Bundesregierung¹⁾ deutlich, daß "neben" den Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG noch die Möglichkeit der Forschungsförderung durch Bund und Länder geschaffen werden sollte, wobei eine andere verfassungsrechtliche Regelung als bei den übrigen Gemeinschaftsaufgaben für notwendig gehalten wurde²⁾. Daher ist die Forschungsförderung nicht dem komplizierten Verfahren des Art. 91 a GG unterworfen worden und taucht der für Art. 91 a GG zentrale Begriff der Planung bei der Forschungsförderung nicht auf³⁾.

Unter dem Oberbegriff Gemeinschaftsaufgaben sind also in Art. 91 a und b GG zwei verschiedene Koordinationstypen angesiedelt, deren immanente Zwecke zwar nicht unähnlich, deren Exekutionsmodalitäten jedoch gänzlich verschieden sind⁴⁾. Sie lassen sich durch das von Tiemann geprägte Begriffspaar "integrierte Gemeinschaftsaufgaben" für Art. 91 a GG und "fakultativ koordinierte Gemeinschaftsaufgaben" für Art. 91 b GG charakterisieren⁵⁾. Die starren Regelungen des Art. 91 a GG können also nicht im Wege der Analogie bei der Auslegung des Art. 91 b GG angewandt werden.

III. Die Begriffe des Art. 91 b GG, ihre Auslegung und Anwendung auf das Sonderforschungsbereichsprogramm

1. Die Vereinbarung nach Art. 91 b GG und das Sonderforschungsbereichsabkommen

a) Der Begriff und die Form der Vereinbarung nach Art. 91b

Der in Artikel 91 b GG verwendete Begriff "Vereinbarung" findet sich in keiner sonstigen Grundgesetzbestimmung über die

1) BR-Drs. 138/68 Tz. 103ff.

2) BR-Drs. 138/68 Tz. 108ff.

3) Deshalb bezeichnet Seeger, DÖV 1968, 785, Art. 91b als untypische Gemeinschaftsaufgabe.

4) Tiemann, DÖV 1970, 728; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 91b, Rn. 5.

5) Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben, S. 252.

Beziehungen zwischen Bund und Ländern. Das Grundgesetz kennt die Begriffe Vereinbarung, Vertrag und Verwaltungsabkommen nur im Zusammenhang mit den Beziehungen zu auswärtigen Staaten¹⁾. Wie stark der Vertrag zwischen Bund und Ländern in die Praxis der Bundesrepublik Eingang gefunden hat, zeigt die umfang-reiche Vertragsaufstellung bei Grawert²⁾. Die Schwierigkeiten und Streitpunkte beim Zustandekommen der Bund-Länder-Verträge im Bereich von Wissenschaft und Forschung sind oben beschrieben worden³⁾. Die Einfügung von Art. 91 b ins Grundgesetz sollte alle verfassungsrechtlichen Zweifel an einer gemeinsamen, vertraglich geregelten Forschungsförderung von Bund und Ländern ausräumen. Art. 91 b läßt aber offen, welche Organe in Bund und Länder zum Abschluß der Vereinbarungen kompetent sind. Der Begriff Vereinbarungen umfaßt nämlich Verträge, die allein von den Regierungen abgeschlossen werden können (Verwaltungsabkommen), wie auch Verträge, die von den Regierungen geschlossen werden, zu ihrer Gültigkeit aber der Zustimmung des jeweiligen Parlaments bedürfen (Staatsvertrag)⁴⁾. Die Zustimmungsbedürftigkeit eines Vertrages wird vom Grundgesetz und von den Landesverfassungen geregelt⁵⁾. Da die Rechtslage im Bund und in den Ländern sich nach den gleichen Prinzipien richtet, kann sie im folgenden für Bund und Länder gemeinsam erörtert werden.

- aa) Die Beteiligung der Parlamente beim Abschluß einer Vereinbarung nach Art. 91 b GG auf Grund des allgemeinen Gesetzesvorbehalts.

Die zweite Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG schreibt

-
- 1) In Art. 24 Abs. 3, 32 Abs. 2 u. 3, 59, 79 Abs. 1, 123 Abs. 2 und 135 Abs. 5 GG.
 - 2) Verwaltungsabkommen, Anhang, wo über 200 Verwaltungsabkommen und Staatsverträge aufgeführt sind.
 - 3) 1. Teil A, S. 9ff.
 - 4) Zu den Begriffen Grawert, aaO. S. 31ff; zum Sprachgebrauch Kisker, Kooperation, S. 219f Anm. 805.
 - 5) Für denselben Vertrag ist sie also u.U. unterschiedlich zu beurteilen, Grawert, aaO. S. 44.

vor, daß Verträge des Bundes mit auswärtigen Staaten, soweit sie sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung des Bundesgesetzgebers bedürfen. Das Grundgesetz regelt in Art. 59 Abs. 2 die Beteiligung der Legislative beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge, erwähnt aber nicht die Bund-Länder-Verträge. Eine Bundesstaatslehre, die die Staatsqualität der Länder bejaht¹⁾, muß folgerichtig den auf einen zwischenstaatlichen Vertragsverkehr ausgerichteten Art. 59 Abs. 2 S. 1, 2. Alternative GG²⁾ auf die Bund-Länder-Verträge analog anwenden³⁾. Die Regelung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ist eine Ausformung des Prinzips des allgemeinen Gesetzesvorbehalts⁴⁾, da Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG die Beteiligung des Parlaments dann vorschreibt, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag Rechte und Pflichten inländischer Rechtssubjekte vorsieht, wie sie nach deutschem Verfassungsrecht nur in der Form eines Gesetzes begründet werden dürfen⁵⁾. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG trifft also eine Zuständigkeitsverteilung zwischen Legislative und Exekutive innerhalb des Bundes, nicht aber zwischen Bund und Ländern⁶⁾. Damit soll die Bundesregierung davor bewahrt werden, entweder völkerrechtlich übernommene Verpflichtungen nicht ausführen zu können, wenn die erforderlichen Gesetze nicht zustande kommen, oder sie unter Verletzung der legislativen Gewalt zu erfüllen⁷⁾. Bei Bund-Länder-Verträgen bestehen faktisch dieselben Zwänge, wie bei völkerrechtlichen Verträgen, wenn sich auch die Bindungswirkungen rechtlich gesehen unterscheiden⁸⁾, so daß auch aus diesen Gründen eine analoge Anwendung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG auf Bund-Länder-Verträge geboten ist.

1) S. o. 1. Teil A, S. 17 Anm. 8).

2) Die 1. Alternative scheidet wegen der engen begrifflichen Beschränkung der politischen Verträge durch BVerfGE 1, 372 (381) aus, Grawert, aaO. S. 51; a. M. Bauer, Bestandskraft, S. 136.

3) Grawert, aaO. S. 41; Kölble, DÖV 1960, 660.

4) Grawert, aaO. S. 51. Daß sich neben Art. 20 Abs. 3 GG eine derartige Bestimmung im Grundgesetz findet, entspricht der deutschen Verfassungstradition, vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59, Rn. 16.

5) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59, Rn. 17.

6) BVerfGE 1, 372 (390); Maunz-Dürig-Herzog, aaO.; Grawert, aaO. S. 50ff; a. M. v. Mangoldt/Klein, Art. 59, Anm. IV 2c.

7) Kisker, Kooperation, S. 219f; v. Mangoldt/Klein, Art. 59, Anm. IV 2c.

8) Vgl. Schneider, VVDStRL 19, 24.

Die Bestimmungen der Landesverfassungen über die Zustimmungsbedürftigkeit von Verträgen, die von der Exekutive abgeschlossen werden, sind, soweit überhaupt vorhanden, im einzelnen unterschiedlich ausgestaltet¹⁾, doch kann man es mit dem Bundesverfassungsgericht als Satz des gemeindeutschen Verfassungsrechts bezeichnen, daß eine Landesregierung zum Abschluß von Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, der Zustimmung des Parlaments bedarf²⁾. Rechtlich besteht also in den Ländern dieselbe Situation wie im Bund aufgrund des analog anzuwendenden Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

Die Anwendung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bzw. des entsprechenden für alle Länder gültigen Grundsatzes auf die Vereinbarungen nach Art. 91 b GG wird wohl relativ selten relevant werden. Der Inhalt von Vereinbarungen über die Forschungsförderung wird in aller Regel in der Festlegung von Förderungssummen oder in der Errichtung von gemeinschaftlichen Gremien bestehen, die ihrerseits Förderungssummen festlegen, förderungswürdige Einrichtungen und Vorhaben bestimmen oder Pläne und Empfehlungen zur Forschungsförderung erstellen werden. Solche Förderungstätigkeiten sind der typische Fall einer Leistungsverwaltung, die nach Überwiegen der Ansicht keines ermächtigenden Gesetzes bedarf³⁾. Diese Frage, bei der es um die Bedeutung des herkömmlichen Gesetzesvorbehalts im heutigen Leistungsstaat geht, wird allerdings in der Staatsrechtslehre lebhaft diskutiert⁴⁾.

1) Vgl. Grawert, Verwaltungsabkommen, S.32.

2) BVerfGE 4, 276; vgl. auch Schneider, VVDStRL 19, 23.

3) Den Stand der Rspr. gibt wieder BVerwGE 18, 352 (353); zum Stand der Lit. Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften, S. 220 mit umfangreichen Nachweisen. Eine gesetzliche Grundlage für die Leistungsverwaltung fordern - u.a. - mit unterschiedlicher Reichweite allerdings: Imboden, Gesetz, S.29; Jesch, Gesetz, S.175, 205; Rupp, Grundfragen, S.113ff; Starck, Gesetzesbegriff, S.286.

4) Auf drei Staatsrechtslehrertagungen spielte sie eine wesentliche Rolle, vgl. Mallmann, VVDStRL 19, 188; Vogel, VVDStRL 24, 125; Ipsen und Zacher VVDStRL 25, 289, 338.

- bb) Die Beteiligung der Parlamente beim Abschluß einer Vereinbarung aufgrund eines institutionellen Gesetzesvorbehalts

Überträgt ein Staat exekutive Leitungsrechte an eine Einrichtung, in der er diese Funktionen nur gemeinsam mit anderen Staaten ausüben kann, so bedarf diese Übertragung nach einer verbreiteten Meinung in der Literatur¹⁾ parlamentarischer Billigung (institutioneller Gesetzesvorbehalt). Die entscheidenden Argumente für einen institutionellen Gesetzesvorbehalt sind die mangelnde Legitimation der Exekutive, durch institutionelle Akte den Aufbau des Gemeinwesens zu verändern sowie die Verminderung parlamentarischer Regierungskontrolle²⁾. Diese Gründe treffen auch für eine institutionalisierte Kooperation von Bund und Ländern zu.

Art. 91b GG will klarstellen, daß die Einrichtung von Bund-Länder-Gremien zulässig ist³⁾, läßt aber völlig offen, welche Kompetenzen ihnen im einzelnen eingeräumt werden können. Sollen gemeinschaftliche Gremien weitreichende Entscheidungskompetenzen erhalten, bedarf es aufgrund des institutionellen Gesetzesvorbehalts der parlamentarischen Zustimmung zu ihrer Errichtung. Unter diesem Aspekt ist es sehr bedenklich, daß dem Abkommen über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für die Bildungsplanung weder vom Bundestag noch von den Länderparlamenten zugestimmt worden ist. Diese Kommission hat ihren bedeutenden Aufgaben gemäß großes Gewicht in der föderalistischen Ordnung erhalten.

1) Böckenförde, Organisationsgewalt, S.95ff; Grawert, Verwaltungsabkommen, S.254ff; wohl ebenso Wolff II, §78 II b 2 ; Kisker, Kooperation, S.194.

2) Böckenförde, aaO. S.96ff.

3) S. u. 1. Teil B. III. 3.b, S.39ff.

- cc) Die Beteiligung der Parlamente beim Abschluß einer Vereinbarung nach Art. 91 b GG infolge des parlamentarischen Budgetrechts

Enthalten Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern Verpflichtungen zu künftigen Finanzleistungen, was im Bereich von Wissenschaft und Forschung der Normalfall ist¹⁾, so können die Vertragspartner die vereinbarten Summen nicht ohne die parlamentarische Ermächtigung durch die künftigen Haushaltsgesetze bereitstellen. Dabei sind die Parlamente kraft ihres in Art. 110 GG und in allen Landesverfassungen²⁾ verankerten Budgetrechts nicht an die Vereinbarungen der Regierungen gebunden³⁾. Faktisch sind die Parlamente jedoch gezwungen, den Regierungsvereinbarungen zu entsprechen, da sonst die Regierungen ihre Vertragspflichten nicht erfüllen könnten⁴⁾. Bei Vereinbarungen, die sich auf die Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, wird ein solcher Zwang dadurch verhindert, daß die Parlamente schon dem Abschluß der Vereinbarungen zustimmen müssen. Die Hamburger Verfassung zieht daraus die Konsequenz und behandelt in Art. 43 S. 3 Verträge, die Gegenstände der Gesetzgebung betreffen, und Verträge, die "Aufwendungen erfordern, für die Haushaltsmittel nicht vorgesehen sind", gleichermaßen als zustimmungsbedürftig. Das Grundgesetz, die anderen Landesverfas-

-
- 1) Die Verwaltungsabkommen vom 4.6.1964 u. 8.2.1968 sowie das SFB-Abkommen sind in der Hauptsache Finanzierungsabkommen.
- 2) Art. 79 BadWürtt Verf; Art. 78 Bay Verf; Art. 73 Abs. 1 Bln Verf; Art. 131 Brem Verf; Art. 66 Hmb Verf; Art. 139 Hess Verf; Art. 49 Nds Verf; Art. 81 NRW Verf; Art. 116 RhPf Verf; Art. 107 Saarl Verf; Art. 43 SLH Verf.
- 3) Vgl. Oppermann, DÖV 1972, 593. Ein Umkehrschluß, daß die finanziellen Vereinbarungen der Regierungen nach Art. 91 b GG die Parlamente binden könnten, da Art. 91 b im Gegensatz zu Art. 91a Abs. 4 S. 4 keinen Parlamentsvorbehalt vorsieht, kann wohl nicht ernsthaft erwogen werden.
- 4) Vgl. Grawert, Verwaltungsabkommen, S. 58. Oppermann, DÖV 1972, 593, verengt den Spielraum der Parlamente auch rechtlich durch eine aus dem Prinzip der Bundestreue folgende Pflicht zur Effektuierung der Kooperation. Erklärlich wird das durch Oppermanns (rhetorische!) Frage, ob die Parlamente "nach Belieben die von den Regierungen initiierten Regelungen nach Art. 91b GG konterkarrieren könnten".

sungen und die Praxis lassen diese Konsequenz vermissen¹⁾. So ist bisher nur ein~~ender~~ Bund-Länder-Abkommen, die finanzielle Maßnahmen im Wissenschaftsbereich vorsehen, von einem einzigen Landtag zugestimmt worden²⁾.

Die unterschiedliche Behandlung von Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, und solchen, die Haushaltsauswirkungen haben, hinsichtlich der parlamentarischen Zustimmungsbedürftigkeit, fußt auf der Unterscheidung von materiellem und formellem Gesetz³⁾. Als Gegenstände der Gesetzgebung werden nur die eines materiellen Gesetzes bedürftigen Eingriffe in Freiheit und Eigentum betrachtet, während der Haushaltsplan durch das "nur formelle" Haushaltsgesetz festgestellt wird⁴⁾. Diese Unterscheidung findet in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes keine Stütze mehr, da das Parlament beim Erlass aller Gesetze dieselbe Funktion als demokratisch legitimierte Lenkungsinstanz ausübt⁵⁾. Ginge man davon aus, so wäre nicht nur die notwendige Einschaltung der Parlamente beim Abschluß von Regierungsvereinbarungen mit Finanzierungsverpflichtungen gegeben⁶⁾, sondern auch die - oft sehr aka-

-
- 1) Zu Unrecht spricht Grawert, Verwaltungsabkommen, S.57, von einer allgemeinen Praxis, die Finanzierungsabkommen als zustimmungsbedürftig anzusehen. Er kann nur auf NRW verweisen, wo Art.66 S.2 entsprechend ausgelegt wird, vgl. Vogels, Verfassung, Art.57 Anm.6; Geller/Kleinrahm/Fleck, Art.66, Anm.9b; Schneider, VVDStRL 19,25; Mosler und Kordt, VVDStRL 19, 138; Knoke, Kultusministerkonferenz, S.40f, geht bei der Beurteilung der Finanzierungspflichten des §3 Abs.2 des Abkommens über das Sekretariat der KMK vom 1.4.1964 von der Zustimmungsbedürftigkeit von Finanzierungsabkommen aus. Bauer, Bestandskraft, S.134f.
 - 2) Dem Verwaltungsabkommen vom 4.6.1964 stimmte der RhPf Landtag zu, GVBl. S.207; vgl. Grawert, aaO. S.37f.
 - 3) Vgl. Jesch, Gesetz, S.9ff; Hesse, Grundzüge, S.202.
 - 4) Die parlamentsfeindliche Tendenz dieser im wesentlichen von Laband geprägten Lehre weisen nach: Jesch, aaO. S.22 und Friauf, Staatshaushaltsplan, S.258.
 - 5) Hesse, aaO. S.202; Jesch, aaO. S.172; Böckenförde, Organisationsgewalt, S.114.
 - 6) Oppermann, DÖV 1972, 594, lehnt eine Beteiligung der Parlamente schon bei Abschluß der Vereinbarungen nach Art. 91 b GG ab.

demisch anmutende¹⁾ - Diskussion beendet, ob das Haushaltsgesetz eine ausreichende Grundlage staatlicher Leistungsverwaltung ist²⁾.

Die gegenwärtige Praxis, die den Abschluß von Finanzierungsabkommen nicht als zustimmungsbedürftig ansieht, rechtfertigt sich durch eine organbegrenzte Bindungswirkung von Verwaltungsabkommen³⁾. Ihren Ausdruck findet sie in der häufig an Finanzierungsverpflichtungen angefügten Klausel "vorbehaltlich der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften"⁴⁾. Ein Verwaltungsabkommen bindet demnach nur die Regierungen, nicht aber die Parlamente in ihrem künftigen Verhalten. Das respektiert formal das parlamentarische Budgetrecht, ohne die Position aufzugeben, daß das Land bzw. der Bund mit allen seinen Organen, und nicht bloß die jeweilige Regierung als Vertragssubjekt verpflichtet wird⁵⁾. In der Praxis läuft die organbegrenzte Bindungswirkung auf eine Einschränkung der Haushaltshoheit der Parlamente hinaus, auch wenn sie das Zustandekommen von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern erleichtert.

-
- 1) Das muß man in Hinblick auf die nirgends gezogene(!) Konsequenz verfassungswidriger Leistungsverwaltung sagen, vgl. Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften, S.248.
 - 2) Ebenso Jesch, Gesetz, S.227; etwas zögernd Ipsen, VVDStRL 25,291. Bullinger, DÖV 70,770, stellt zu Recht fest, daß §25 JWG als Beispiel einer Ermächtigungsnorm für die Leistungsverwaltung ebensowenig über Art und Weise der Förderung aussagt wie ein Haushaltstitel; vgl. a. Jesch, aaO. S.179; Ossenbühl, aaO. S.246.
 - 3) Vgl. Kisker, Kooperation, S.216ff.
 - 4) Die Verwaltungsabkommen vom 4.6.1964 und 8.2.1968 wie auch das SFB-Abkommen enthalten diese Klausel. Nicht angewandt auf solche Finanzierungsverpflichtungen wird auch der dem Wortlaut nach zutreffende §22 Abs.1 HGrG, der Maßnahmen, die Bund oder Länder zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, nur aufgrund einer Verpflichtungsermächtigung des Haushaltsplans zuläßt. §22 Abs.5 HGrG nimmt davon nur solche Verträge aus, die nach Art.59 Abs.2 S.1 GG "ohnehin" (nicht wegen ihrer Haushaltswirkungen!) parlamentarischer Zustimmung bedürfen, vgl. die Begründung der BReg BT-Drs.V/3040 Tz.207; Piduch, §38 BHO, Rn.9.
 - 5) Kisker, aaO. S.220f; Grawert, aaO.S.68ff,129ff; Schneider DÖV 1957, 647; Kölblle DÖV 1960, 656f; Bauer, S.131f.

dd) Die Beteiligung der Parlamente über den Abschluß der Vereinbarungen nach Art. 91 b GG hinaus

Bei den Erörterungen über die Beteiligung der Parlamente beim Abschluß von Vereinbarungen nach Art. 91 b GG darf nicht vergessen werden, daß sich die gemeinschaftliche Forschungsförderung von Bund und Ländern nicht im Abschluß von Vereinbarungen erschöpft, sondern als fortlaufender Prozeß einer Ziel- und Maßnahmenplanung in gemeinschaftlichen Gremien stattfinden wird. Eine parlamentarische Zustimmung zur Errichtung eines Gemeinschaftsgremiums, wie sie der institutionelle Gesetzesvorbehalt erfordert, bedeutet noch keine Beteiligung des Parlaments an der inhaltlichen Ausgestaltung der Forschungsförderungspolitik durch das Gremium.

Das Zustimmungsbedürfnis von Vereinbarungen, das aus dem parlamentarischen Budgetrecht folgt, stellt sicherlich einen recht wirkungsvollen Hebel für die Beteiligung der Parlamente dar, denn Vereinbarungen in der Forschungsförderung ohne finanzielle Auswirkungen sind nur schwer vorstellbar. Sie enthalten jedoch in zunehmendem Maß nur die Finanzierungsquoten der Vertragspartner¹⁾, während die absoluten Finanzierungssummen später von den Gemeinschaftsgremien festgesetzt werden. Auch insoweit finden also wesentliche Entscheidungen in den Gemeinschaftsgremien und nicht bei Vertragsabschluß statt.

Die Zustimmungserfordernisse zum Abschluß von Vereinbarungen nach Art. 91 b GG, sei es aufgrund des allgemeinen oder institutionellen Gesetzesvorbehalts oder des Budgetrechts, ermöglichen also keine befriedigende Beteiligung der Parlamente an den Planungen und Entscheidungen in der gemeinschaftlichen Forschungsförderung von Bund und Ländern.

1) So schon das Königsteiner Abkommen, die Verwaltungsabkommen vom 4.6.1964 u. 8.2.1968 betreffs DFG u. MPG, das SFB-Abkommen, die neue Rahmenvereinbarung, die nur Quoten enthalten soll.

Die theoretische Möglichkeit, jeden Beschluß eines Gemeinschaftsgremiums wiederum als Vereinbarung nach Art. 91 b GG anzusehen¹⁾, die ihrerseits - insbesondere bei finanziellen Auswirkungen - der parlamentarischen Zustimmung bedarf, stellt keinen Lösungsweg dar, da dann die Parlamente einer Unzahl von Gemeinschaftsbeschlüssen und ihren Änderungen zustimmen müßten, die zu einer völligen Überlastung führen und zugleich die Konzentration auf die wesentlichen Zielbestimmungen unmöglich machen würde.

Das Problem, wie die Parlamente am institutionalisierten Planungs- und Entscheidungsprozeß beteiligt werden können - bei den Planungsausschüssen für die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG besteht es in ähnlicher Weise - soll unten²⁾ unter dem generellen Aspekt der Planung erörtert werden.

b) Das Sonderforschungsbereichsabkommen als Vereinbarung nach Art. 91 b GG

Das Sonderforschungsbereichsabkommen vom 11. 6. 1969 findet seit dem 1. 1. 1970, dem Tag des Inkrafttretens des Art 91 b GG, in diesem seine verfassungsrechtliche Grundlage³⁾.

Dem Abschluß des Sonderforschungsbereichsabkommens ist weder von den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes noch der Länder zugestimmt worden.

Ein Eingriff in individuelle Freiheiten und Eigentum erfolgt durch das Sonderforschungsbereichsabkommen nicht, so daß sich aus dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt kein Zustimmungserfordernis ergibt. Dies gilt auch für die Wissenschaftsfreiheit der Wissenschaftler, die durch eine Sonderforschungsbereichsförderung betroffen sind, In dieses Grundrecht dürfte auch nicht aufgrund eines Gesetzes einge-

1) Vgl. Oppermann, Gutachten, S.55. 2) 4. Teil D.III., S.173.

3) Für die Frage der Verfassungsmäßigkeit des SFB-Abkommens vor dem 1.1.1970 kann auf die oben, 1.Teil A, zitierte Lit. zu den Verwaltungsabkommen vom 4.6.1964 u. 8.2.1968 verwiesen werden.

griffen werden. Bedeutung hat die Wissenschaftsfreiheit aber für die Art und Weise der Förderung; sie wird im dritten Teil behandelt.

Die Übertragung der Kompetenz, die Höhe der Sonderforschungsbereichsmittel festzusetzen, an den Verwaltungsausschuß stellt keine wesentliche Veränderung des staatlichen Organisationsaufbaus dar, die unter den institutionellen Gesetzesvorbehalt fiel. Dasselbe gilt für die dem Wissenschaftsrat und der DFG übertragene Zuständigkeit, das Sonderforschungsbereichsprogramm durchzuführen (§§ 6 und 7 Sonderforschungsbereichsabkommen). Während der Wissenschaftsrat neben seiner Empfehlungstätigkeit nach § 5 Sonderforschungsbereichsabkommen nur eine relativ geringe Entscheidungsmacht bei der Anerkennung der Sonderforschungsbereiche hat, geben die der DFG übertragenen Zuständigkeiten eher Anlaß zu Bedenken unter dem Aspekt des institutionellen Gesetzesvorbehalts¹⁾. Daß die DFG umfangreiche Kompetenzen im Sonderforschungsbereichsprogramm und in der übrigen Forschungsförderung ohne gesetzliche Grundlage erhalten hat, erklärt sich aus historischen, verfassungsrechtlich akzeptierten Gründen²⁾.

Nach den Ausführungen zum parlamentarischen Budgetrecht hätte der Abschluß des Sonderforschungsbereichsabkommens der Zustimmung durch die Parlamente bedurft, da das Abkommen Haushaltsauswirkungen über 1969 hinaus enthält. Bund und Länder vertreten die gegenteilige Rechtsauffassung, wie sie aus der Theorie der organbegrenzten Bindungswirkung folgt. In § 2 Sonderforschungsbereichsabkommen erklären sie daher nur unter dem Vorbehalt "der Zustimmung ihrer gesetzgebenden Körperschaften bzw. der an deren Stelle hierzu ermächtigten Organe" verpflichtet, die vereinbarten Summen bereitzustellen.

1) Vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, S.96.

2) S. u. 4 c, S.63ff.

Das Sonderforschungsbereichsabkommen ist zum 31. 12. 1971 ausgelaufen und bisher nicht verlängert worden. Es soll durch die in Beratung befindliche Rahmenvereinbarung zu Art. 91 b GG und sich darauf stützende Einzelvereinbarungen ersetzt werden. Noch keine Einigkeit besteht über den Finanzierungsanteil von Bund und Ländern bei der Förderung der Sonderforschungsbereiche. Solange pflegen die Bundes- und Landesminister, die nach § 5 des Sonderforschungsbereichsabkommens den Jahresbetrag festsetzen, die Grundsätze des Sonderforschungsbereichsabkommens für das betreffende Rechnungsjahr für gültig zu erklären. Darin ist jedenfalls eine, wenn auch recht kurzfristige Vereinbarung nach Art. 91 b GG zu sehen. Formvorschriften für Verwaltungsabkommen bestehen im Gegensatz zur Gesetzesform der Staatsverträge nicht.

2. Der Beteiligtenkreis bei Vereinbarungen nach Art. 91 b GG und die Beteiligten des Sonderforschungsbereichsabkommens

a) Der Beteiligtenkreis nach Art. 91 b GG

Große Bedeutung für die Vereinbarung nach Art. 91 b GG hat die Frage, ob daran der Bund und alle Länder beteiligt sein müssen, oder ob der Bund auch Vereinbarungen mit mehreren oder nur einem Land schließen kann.

Art. 91 b GG spricht von Bund und Ländern und verwendet nicht, wie Art. 91 a GG, die Formulierung "der" Bund und "die" Länder, womit die Pflicht des Bundes, mit der Ländergesamtheit zu kooperieren, eindeutig hätte ausgedrückt werden können. Auch das Erfordernis der Überregionalität erstreckt sich nicht auf die ganze Bundesrepublik, so daß zur Erfüllung dieses Kriteriums alle zusammenwirken müßten. Art. 91 b GG sollte, wie schon erwähnt, möglichst flexibel sein. Das schließt die notwendige Beteiligung aller

Länder aus¹⁾. Sonst könnte auch nur ein einziges Land eine Kooperation in der Forschungsförderung zwischen Bund und Ländern, die nach Art. 91 b GG nur durch freiwillige Vereinbarungen geschehen kann, völlig verhindern²⁾.

Die Zulässigkeit von Vereinbarungen des Bundes mit mehreren oder einem einzelnen Land wird von der Pflicht zur Bundestreue, wie sie das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat, eingeschränkt³⁾. Der Bund kann demnach nicht die Länder gegeneinander oder ein Land gegen ein anderes ausspielen. Schon beim Verhandeln müssen die Interessen der Gesamtheit berücksichtigt werden, so daß bei grundlegenden Fragen zumindest ein Bemühen um ein allseitiges Abkommen vorhanden sein muß⁴⁾. Darum müssen Abkommen immer offen sein für diejenigen, die nicht daran beteiligt sind. Auf der anderen Seite ist ein Ausscheiden eines Landes, was grundsätzlich wegen der freiwilligen Basis des Art. 91 b GG und des Verbots einer Selbstpreisgabe möglich sein muß, unter den Einschränkungen der Pflicht zur Bundestreue möglich⁵⁾.

b) Die Beteiligten des Sonderforschungsbereichsabkommens

Beim Sonderforschungsbereichsabkommen sind der Bund und alle Länder beteiligt, was der Bedeutung dieses Abkommens für die Hochschulforschung und damit für den Kulturbereich jedes Landes entspricht.

3. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Forschungsförderung nach Art. 91 b GG

Der Begriff des Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei

-
- 1) Maunz-Dürig-Herzog, Art.91b, Rn.5; Tiemann, DÖV 1970,730; Goroncy, DVBl 1970,316; a.M. Klein, Der Staat 1972,301.
 - 2) Goroncy, DVBl 1970,316; Maunz-Dürig-Herzog, Art.91b,Rn.5.
 - 3) v. Mangoldt/Klein, Art.91b, Anm.IV 3.
 - 4) Goroncy, DVBl 1970,316.
 - 5) BVerfGE 1,299 (315); 12,205 (265); kritisch dazu Grawert, Verwaltungsabkommen, S.123f; Oppermann, Gutachten, S.66f.

der Forschungsförderung bedarf wegen seiner offensichtlichen Konturenlosigkeit der Auslotung, um zu klären, was an Institutionalisierung und inhaltlicher Tätigkeit in diesem Bereich zulässig ist. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird der Begriff des Zusammenwirkens erst in inhaltlicher und dann in institutioneller Hinsicht untersucht, wobei nicht verkannt wird, daß beide Aspekte nicht scharf getrennt werden können.

a) Der Gegenstand des Zusammenwirkens

Die Tätigkeit, in der Bund und Länder zusammenwirken können, ist die Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung. Damit ist zu allererst eine Finanzierung gemeint, wie Bund und Länder sie bei der DFG und Max-Planck-Gesellschaft seit langem praktizieren und durch Art. 91 b GG verfassungsrechtlich absichern wollten. Trotz aller Kürze des Art. 91 b GG erwähnt Satz 2 die entscheidende Frage jeder gemeinschaftlichen Finanzierung, die Aufteilung der Kosten, und überläßt ihre Regelung den Vertragspartnern. Die gemeinsame Finanzierungskompetenz auf bloße Startfinanzierungen - unter Ausschluß der Folgekosten - zu begrenzen, ist bei der Finanzierung der Bildungsplanung nach Art. 91 b GG berechtigt, da z. B. die finanzielle Übernahme aller Folgekosten von Modellversuchen aus der Bildungsplanung eine Bildungsverwaltung werden ließe¹⁾. Bei der Forschungsförderung dagegen soll die Forschung nicht nur initiiert, d. h. anfinanziert werden, sondern auch ihre Weiterentwicklung gefördert werden²⁾. Die Gefahr einer Kompetenzüberschreitung besteht dabei nicht.

Die Förderung der Forschung umfaßt bei Art. 91 b GG, ebenso wie bei Art. 74 Zif. 13 GG³⁾, außer finanziellen auch organisatorische Maßnahmen⁴⁾. Der Begriff der wissenschaft-

1) Oppermann, DÖV 1972, 595 sub aa).

2) Oppermann, DÖV 1972, 595 sub bb).

3) Vgl. Bode, Zuständigkeit, S. 18f; Staff, Wissenschaftsförderung, S. 37.

4) Klein, Der Staat 1972, 302; v. Mangoldt/Klein, Art. 91b, Anm. III 3c.

lichen Forschung unterscheidet sich in beiden Artikeln nicht¹⁾.

Während Art. 74 Zif. 13 GG generell von der Förderung der Forschung spricht, schränkt Art. 91 b GG diese auf Forschungseinrichtungen und -vorhaben von überregionaler Bedeutung ein. Art. 91 b GG knüpft damit an das Königsteiner Abkommen an, in dem die Gesamtheit der Länder sich verpflichtet hatte, größere Forschungseinrichtungen von überregionaler Bedeutung durch öffentliche Zuschüsse sicherzustellen, soweit deren Zuschußbedarf die finanzielle Leistungskraft eines einzelnen Landes übersteigt²⁾. Eine derartige vage, wohl nur für jedes Land unterschiedlich zu bemessende Einschränkung enthält Art. 91 b GG nicht. Das Erfordernis der überregionalen Bedeutung soll den Ländern einen eigenen Bereich der Forschungsförderung vorbehalten, auch wenn sie Vereinbarungen mit dem Bund und anderen Ländern nach Art. 91 b GG schließen. Der Bereich der Gemeinschaftsaufgaben und damit der Einfluß des Bundes sollen in der Forschungsförderung begrenzt werden, wie der Abs. 1 Satz 1 des Art. 91 a GG es für die drei Bereiche des Art. 91 a GG tut. Dort muß aber die Aufgabe für die Gesamtheit bedeutsam und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich sein. Überregionalität wird nicht im Sinne einer Bedeutsamkeit für die Gesamtheit wie in Art. 91 a Abs. 1 GG verstanden, sondern schon dann als gegeben angesehen, wenn eine Einrichtung oder ein Vorhaben über ein Land hinaus für ein anderes Land bedeutsam ist, also nur zwei Länder betroffen sind³⁾. Da fast jeder wissenschaftlichen Forschung überregionale Bedeutung zugesprochen werden kann, ist in dem Kriterium der Überre-

1) Dazu ausführlich Bode, Zuständigkeit, S.4ff.

2) Präambel und Art. 1 Abs. 1.

3) Tiemann, DÖV 1970, 162 Anm.13 und DÖV 1970, 728; Klein, Der Staat 1972, 300; v.Mangoldt/Klein, Art.91b, Anm.III 3e; Schmidt/Bleibtreu/Klein, Art.91b, Rn.2; a.M. Goroncy, DVBl 1970, 315. Auch Art.72 Abs.2 Nr.1 GG knüpft an die Überregionalität an, vgl. Gruson, Die Bedürfniskompetenz, S.35ff.

gionalität kaum eine wirksame Begrenzung einer gemeinschaftlichen Forschungsförderung nach Art. 91 b GG zu erblicken¹⁾. Alle wissenschaftliche Forschung geschieht in Einrichtungen oder Vorhaben, also in institutionalisierter oder nicht institutionalisierter Form. Art. 91 b GG umfaßt damit auch die Hochschulforschung²⁾.

Art. 91 b GG spricht nur von der Förderung der Forschung, sagt aber nichts über ihre Planung aus. Die Bestimmung dessen, was gefördert werden soll, wird man erst dann Planung nennen können, wenn sie längerfristig angelegt ist und gewissen Zielen und Prioritäten gehorchen soll. Soweit es sich um die Auflistung von Forschungseinrichtungen und -vorhaben handelt, die Gelder erhalten sollen, und diese nur in den haushaltsüblichen Zeitspannen im voraus erstellt werden, wird man nicht von Planung reden können. Zu erörtern ist aber, ob Bund und Länder aufgrund Art. 91 b GG gemeinsam einen Plan erstellen können, nach dem sie ihre Mittelvergabe in der Forschungsförderung zu richten beabsichtigen, so daß man wie von einem Bildungsgesamtplan auch von einem Forschungsförderungsplan sprechen könnte.

Schon aus dem Wort Förderung kann man die Befugnis zu planen herleiten³⁾, da eine vorausschauende Förderung geplantes Vorgehen erfordert. Darüberhinaus sind mit dem Abschnitt VIII a nicht nur zum ersten Mal gemeinschaftliche Handlungsformen von Bund und Ländern ins Grundgesetz eingeführt worden, sondern als ebenso wichtige Neuerung Planungskompetenzen geschaffen und damit die Planung überhaupt zum ersten Mal im Grundgesetz erwähnt worden. Das gilt nicht nur für den "planungsdurchdrungenen" Art. 91 a GG, sondern auch für Art. 91 b GG. Ohne systematische Fehlschlüsse läßt sich also von Art. 91 a und b GG behaupten,

1) So zu Recht Seeger, DÖV 1968, 785.

2) V. Mangoldt/Klein, Art. 91a, Anm. II 6. Bei Art. 74 Zif. 13 GG wird die Hochschulforschung teilweise ausgeklammert, Staff, Wissenschaftsförderung, S. 39f; a. M. Bode, Zuständigkeit, S. 14 und WissR 1972, 227.

3) So Bode, aaO. S. 18.

beide seien von Planung gekennzeichnet. Daß die Planung nicht auch bei der Forschungsförderung eigens erwähnt wird, läßt also nicht den Schluß eines diesbezüglichen Planungsverbots zu. Die Bundesregierung wies schon in ihrer Begründung zu Art. 91 b GG auf die Vielfalt der Zukunftsaufgaben hin, die angesichts der Begrenztheit der finanziellen Mittel zu Schwerpunktüberlegungen über die Ländergrenzen hinweg zwingen¹⁾. Art. 91 b GG wurde also auch mit der Absicht geschaffen, eine Schwerpunktplanung in der Forschung zu ermöglichen.

Fraglich ist jedoch, in welchem Ausmaß eine gemeinschaftliche Forschungsförderung aufgrund Art. 91 b GG geplant werden darf. Art. 91 a GG läßt nur eine Rahmen- und somit eine eingeschränkte Planung zu, während die Bildungsplanung eine solche Einschränkung nicht kennt. Nicht hilfreich, sondern irreführend ist die begriffliche Gleichsetzung von Vollplanung und Verwaltung, der die Rahmenplanung als der Verwaltung vorgelagerte Leitlinienbestimmung gegenübergestellt wird²⁾. Diese rein begriffliche Gegenüberstellung von Verwaltung und Rahmenplanung dient allein dazu, das ohnehin ungesicherte und nebulöse Verbot der Mischverwaltung auf Art. 91a GG und als Charakteristikum des Abschnitts VIIIA auch auf Art. 91b GG zu erstrecken. Es ist zutreffend, daß der Abschnitt VIII a neben neuen Bund-Länder-Kooperationsformen auch von der bisherigen Funktionsverteilung des Grundgesetzes abweichende Regelungen trifft. Die "neue" Planungsfunktion ist eine Mischung aus den "alten" Funktionen Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzierung, die alle drei in Art. 91 a GG enthalten sind, nicht aber eine völlig neue, der Verwaltung "vorgelagerte" Funktion³⁾. Die Beschränkung des Art. 91 a GG auf die Rahmenplanung soll ebenso wie die Klausel des Art. 91 a Abs. 3 S. 2 GG die Länder vor der völligen Vergemeinschaftung der drei Aufgabenbereiche des Art.

1) BR-Drs. 138/68 Tz.107.

2) Goroncy, DVBl.1970, 313.

3) Frowein, VVDStRL 31,23; v.Mangoldt/Klein,Vorbem.II vor Abschn.VIIIA,sieht sie als Tertium gegenüber den Funktionen des VII. und VIII. Abschnitts.

91 a GG schützen, da die Länder sich dem Planungsverfahren des Art. 91 a GG nicht entziehen können. Der auf eine freiwillige Kooperation abgestellte Art. 91 b GG bedarf der schützenden Beschränkung auf die Rahmenplanung demgegenüber nicht. In der Forschungsförderung wie auch in der Bildungsplanung sind also Einzelplanungen möglich¹⁾, wenn sie auch wegen des Umfangs der Gebiete oft nicht detaillierter als ein Rahmenplan sein werden. Art. 1 Zif. 1 und Art. 3 des Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern zur Errichtung der Bildungsplanungskommission vom 25. 6. 1970 sehen nur die Erstellung eines Rahmenplanes für den Bildungsbe- reich und die Forschungsförderung vor und schöpfen damit die rechtlichen Möglichkeiten des Art. 91 b GG nicht voll aus.

- b) Grundsätze und Grenzen des Zusammenwirkens nach Art.
91 b GG in institutioneller Hinsicht

Die gemeinschaftliche Forschungsförderung mit ihren oben auf- gezeigten Tätigkeiten erfordert eine kontinuierliche Ko- operation von Bund und Ländern, sie kann also nur in insti- tutionalisierter Form wirksam wahrgenommen werden. Art. 91b GG beantwortet nicht die Frage, ob Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen gemeinschaftliche Gremien von Regierungs- vertretern institutionalisieren und mit welchen Kompetenzen sie sie ausstatten können. In Frage steht also die Zusam- menlegung der Organisationsgewalt von Bund und Ländern mit dem Ziel, echte, weder dem Bund noch einem Land institutio- nell-organisatorisch eingegliederte Gemeinschaftseinrich- tungen im Sinne Grawerts²⁾ zu bilden.

Echte Gemeinschaftseinrichtungen verstoßen nach Grawert³⁾ grundsätzlich gegen das Prinzip, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht(Art.20 Abs.2 S.1 GG), da es wohl im Bund und

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art.91b, Rn.7; Klein, Der Staat 1972, 302; v.Mangoldt/Klein, Art.91b, Anm.III.2.d.aa.

2) Verwaltungsabkommen, §17.

3) aaO. S.277; ebenso Hempel, Bundesstaat, S.52.

in jedem Land ein Staatsvolk, nicht aber ein gemeinsames Staatsvolk von Bund und Ländern gebe; es fehle also an der Legitimation staatlichen Wirkens von Gemeinschaftseinrichtungen. Daß diese Argumentation unstimmig ist, zeigt Art. 91a Abs.3 GG, der eine echte Gemeinschaftseinrichtung für die Rahmenplanung vorsieht: er müßte entweder ein neues gemeinschaftliches Staatsvolk schaffen oder als Verstoß gegen Art. 20 GG selbst verfassungswidrig sein (Art.79 Abs.3)!

Bei Art. 91 b GG fehlt ein dem Art. 91 a Abs. 3 GG vergleichbarer Hinweis auf die Institutionalisierung von Gemeinschaftseinrichtungen. Ohne systemwidrige Analogien kann davon ausgegangen werden, daß Art. 91 b GG die Einrichtung gemeinschaftlicher Gremien von Regierungsvertretern ebenso zuläßt, da durch Art. 91 b GG die gemeinschaftliche Forschungsförderung, wie sie im Verwaltungsausschuß nach dem Verwaltungsabkommen vom 4. 6. 1964 institutionalisiert war, auf eine gesicherte Verfassungsgrundlage stellen sollte¹⁾. Aus dieser Feststellung ergibt sich eine Reihe von Fragen zum Verbindlichkeitsgrad und Modus der Entschlüssen der Gemeinschaftseinrichtungen. Ferner müssen die Kompetenzen einer derartigen Gemeinschaftseinrichtung auf ein oft behauptetes Verbot jeder Mischverwaltung von Bund und Ländern hin beleuchtet werden. Daraus ergibt sich schließlich die Frage, ob für eine Gemeinschaftseinrichtung ein eigener Verwaltungsunterbau eingerichtet werden darf.

aa) Entscheidungs- oder Beratungsfunktion von Gemeinschaftsgremien ?

Beschlüsse von Gemeinschaftsgremien sind dann als Entscheidungen und nicht als Empfehlungen anzusehen, wenn sie eine Bindungswirkung entfalten. Im folgenden wird davon ausgegangen, daß nur die Partner an einen Beschluß gebunden sind,

1) Begründung der Bundesregierung, BR-Drs. 138/68 Tz.106; v.Mangoldt/Klein, Art.91b, Anm. III 3b: 91b hat "rechtsbestätigende" Wirkung; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 91b,Rn.9.

die ihm zugestimmt haben. Partner, die gegen einen Beschluß gestimmt haben, könnten nur dann an ihn gebunden sein, wenn eine Mehrheit zur Beschlußfassung ausreicht. Dies ist erst im Anschluß an die Frage nach der Bindungswirkung gemeinschaftlicher Beschlüsse zu erörtern.

Ob ein gemeinschaftlicher Beschluß den daran mitwirkenden Ressortminister, seine Regierung oder das Land bzw. den Bund bindet, richtet sich nach der Vereinbarung, die dem Gemeinschaftsgremium zugrundeliegt¹⁾, sowie nach verfassungs- und geschäftsordnungsrechtlichen Bestimmungen. Keinesfalls werden die Gesetzgeber gebunden, wie es schon oben²⁾ für den Abschluß der Vereinbarungen dargelegt wurde. Die Konstruktion, in den gemeinschaftlichen Beschlüssen wiederum neue Vereinbarungen nach Art. 91 b GG anzunehmen, ist oben schon³⁾ unter dem Aspekt der parlamentarischen Beteiligung abgelehnt worden. Sie entspricht auch nicht dem Wortlaut des Art. 91 b GG, wonach Bund und Länder "aufgrund" und nicht nur "durch" Vereinbarungen zusammenwirken können. Bindungswirkung gemeinschaftlicher Beschlüsse bedeutet also praktisch, daß z.B. die Regierungen die beschlossenen Förderungssummen in ihren Haushaltsplanentwürfen berücksichtigen müssen.

Die Zulässigkeit bindender Entscheidungskompetenz gemeinschaftlicher, aufgrund Art. 91 b GG errichteter Gremien ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte dieser Grundgesetzbestimmung. Art. 91 b GG sollte, wie schon erwähnt, auch den Verwaltungsausschuß nach dem Abkommen vom 4. 6. 1964, der die Regierungen bindende Entscheidungen fällte, verfassungsrechtlich absichern. Ein Teil der Literatur hielt ihn bis zur Finanzreform überhaupt⁴⁾ oder wegen des zu großen Bundeseinflusses⁵⁾ für verfassungswidrig. Gemeinschafts-

1) Vgl. die differenzierende Regelung der Art. 7 und 9 des Verwaltungsabkommens zur Errichtung der Bildungskommission.

2) 1. Teil B.III.1a)cc), S.29.

3) 1. Teil B.III.1a)dd), S.31.

4) Grawert, Verwaltungsabkommen, S.245,282.

5) Kisker, Kooperation, Anm.755.

einrichtungen von Bund und Ländern, die nur beratende und empfehlende Funktionen ausüben, wurden dagegen schon immer als verfassungsrechtlich zulässig angesehen¹⁾. Art. 91 b GG läßt also Gemeinschaftseinrichtungen mit Entscheidungskompetenzen in der Forschungsförderung zu²⁾.

Bindende Entscheidungskompetenzen eines Gemeinschaftsgremiums von Regierungsvertretern verstoßen nicht gegen das Prinzip der parlamentarischen Regierungsverantwortung. Es ist richtig, daß kein Landesparlament für sich oder der Bundestag allein eine umfassende Kontrolle über das Gemeinschaftsgremium ausüben kann³⁾. Jedes Parlament kann aber den Vertreter seiner Regierung für sein Handeln und seine Stimmabgabe im Gemeinschaftsgremium zur Rechenschaft ziehen⁴⁾. Sind die Regierungen nur an die gemeinschaftlichen Beschlüsse gebunden, denen sie zugestimmt haben, müssen sie nur das ausführen, wofür sie kraft ihrer Zustimmung auch die Verantwortung tragen.

1) Grawert, Verwaltungsabkommen, S.272ff allerdings sehr restriktiv; Kisker, Kooperation, S.292; Staff, Wissenschaftsförderung, S.83.

2) Klein, Der Staat 1972, 303 und in v.Mangoldt/Klein, Art. 91 b, Anm.IV.4.b.cc., lehnt jede Beschlußkompetenz mit Bindungswirkung ab, weil er eine Bindung der Parlamente durch gemeinschaftliche Regierungsbeschlüsse für möglich und bei den Planungsausschüssen entgegen Art. 91a Abs.4 GG für gegeben zu halten scheint. Wenn er gegen die Bindungswirkung die Absicht der Finanzreform, die bisherige Forschungsförderung verfassungsrechtlich abzusichern, ins Feld führt, übersieht er den o.g. Verwaltungsausschuß. Bei Maunz-Dürig-Herzog, Art.91b, Rn.9, bleibt unklar, was eine unmittelbare Bindungswirkung gemeinschaftlicher Beschlüsse sein soll. Da ebensowenig wie bei Klein zwischen einer Bindung der Regierung und der Parlamente differenziert wird, wird pauschal jede Bindungswirkung abgelehnt.

3) Goroncy, DVB1 1970, 314.

4) Goroncy, DVB1 1970, 314 Anm.41.

bb) Einstimmigkeits- oder Mehrheitsprinzip für gemeinschaftliche Beschlüsse?

Wird durch eine Vereinbarung nach Art. 91 b GG ein Gemeinschaftsgremium mit Entscheidungskompetenzen geschaffen, fragt es sich, ob es seine Entscheidungen einstimmig fassen muß oder ob eine Mehrheit zur Beschlußfassung ausreicht.

Das Einstimmigkeitsprinzip wäre dann unabdingbar, wenn ein Land dadurch, daß es überstimmt wird, in seiner Selbständigkeit ernsthaft beeinträchtigt würde. Daß sich nicht der Bund mit Hilfe weniger Länder durchsetzen und auf diese Weise das Gremium dominieren kann, erfordert noch kein Einstimmigkeitsprinzip, sondern eine Stimmrechtsverteilung und Mehrheiten, die ein Überspielen der Länder durch den Bund verhindern.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer frühen Entscheidung erklärt, die im Bereich des demokratischen Prinzips beheimatete Regel, daß die Mehrheit entscheidet, gelte nicht für den föderalistischen Bereich¹⁾. Zu dieser Behauptung bestand damals kein Anlaß, da das der Entscheidung zugrundeliegende Gesetz²⁾ klar vorschrieb, daß der Wohnungsbauminister des Bundes im Einvernehmen mit den Ländern die Mittel zu verteilen habe. Das Bundesverwaltungsgericht, das im ZDF-Urteil das Mehrheitsprinzip für Mehrländergremien als verfassungsgemäß ansah, bemerkte daher zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, daß in jenem Fall der Bund jedem Land einzeln gegenübergestanden habe³⁾. Es handelte sich nicht um ein willensbildendes und entscheidendes Gremium. Daß die Behauptung des Bundesverfassungsgerichts über den Geltungsbereich des Mehrheitsprinzips unzutreffend ist⁴⁾,

1) E 1, 299 (315).

2) §14 des Ersten Wohnungsbaugesetzes.

3) BVerwGE 22, 299 (309).

4) Darum muß das BVerfG auch sofort auf den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens rekurrieren, der "stark genug ist, um die notwendigen gemeinsamen Entscheidungen sachgerecht herbeizuführen". Dann läge die Bestimmung,...

beweist der Bundesrat, der als föderalistisches Organ Mehrheitsentscheidungen trifft¹⁾. Ein weiteres Beispiel sind die Europäischen Gemeinschaften. Dort bedeutet die Einführung von Mehrheitsentscheidungen einen Schritt von staatenbündischen zu bundesstaatlichen Formen²⁾.

Weiterhin setzt Art. 91 a Abs. 3 S. 2 GG Mehrheitsentscheidungen des gemeinsamen Planungsausschusses voraus, wenn er die Zustimmung des Sitzlandes für die Aufnahme eines Vorhabens in die Rahmenplanung vorschreibt³⁾. Schließlich wieder das historische Argument, daß Art. 91 b GG in den Formen der Zusammenarbeit einen weiten Spielraum eröffnen und die bisherige Praxis der Forschungsförderung, die im Verwaltungsausschuß schon mit Mehrheitsentscheidung erfolgte, legalisieren wollte. Zu Recht betont Hesse⁴⁾, daß das Einstimmigkeitsprinzip die Zusammenarbeit von Bund und Ländern nahezu ineffektiv machen würde.

cc) Die Ausgestaltung der Mehrheitsentscheidungen eines Gemeinschaftsgremiums

Im folgenden kann keine bestimmte Mehrheit als verfassungsrechtlich verbindlich erklärt werden, jedoch sind Grundsätze herauszuarbeiten, die bei Mehrheitsentscheidungen beachtet werden müssen. Dazu gibt es zwei Wege: Stimmverteilung und qualifizierte Mehrheiten.

Bei der Stimmverteilung sind sowohl für den Bund als auch für die Länder verschiedene Möglichkeiten denkbar. Der Bund kann die Stimmenzahl eines einzelnen Landes, die Mehrheit aller Stimmen oder alle dazwischen liegenden Möglichkeiten

...wann eine Entscheidung notwendig und sachgerecht ist, beim BVerfG!

1) Vgl. Hempel, Bundesstaat, S.14.

2) Oppermann, Gutachten, S.59.

3) Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben, S.116.

4) AÖR 98, 25; ders., Aspekte, S.147.

haben. Die Länder können alle die gleiche oder eine wie in Art. 51 Abs. 2 GG oder stärker gestufte Stimmenzahl haben.

Beim Verhältnis des Bundes zu der Gesamtheit der in einem Gremium ihm gegenüberstehenden Länder ist davon auszugehen, daß die Kooperation in Art. 91 b GG sich auf Bund und Länder als zwei Gruppen von Partnern bezieht, gleich wie groß die Zahl der beteiligten Länder ist. Das spricht für eine Gleichgewichtung beider Gruppen. Demnach darf der Bund weder "12. Land" noch "Mehrheitsaktionär" sein. Die Anzahl der ihm gegenüber den Ländern zustehenden Stimmen darf sich auch nicht nach seiner finanziellen Beteiligung richten. Das entspräche dem Grundsatz "Wer zahlt, schafft an"¹⁾, und hätte dieselben Abhängigkeiten wie bei der endlich überwundenen Bundesfinanzierung unter Auflagen zur Folge. Die finanzielle Beteiligung darf nicht einmal ein Gesichtspunkt bei der Stimmenverteilung sein, denn dann wäre angesichts der variablen Beteiligungsmöglichkeit nach Art. 91 b S. 2 GG die Gefahr zu groß, daß mit Geld Einfluß erkaufte wird²⁾.

Ob dem Bund dieselbe Stimmenzahl wie den Ländern eingeräumt wird, ist nicht allein entscheidend, denn eine geringere Stimmenzahl kann durch eine niedriger qualifizierte Mehrheit ausgeglichen werden. Entscheidend ist allein, daß weder der Bund die Gesamtheit der Länder, noch die Gesamtheit oder Mehrheit der Länder den Bund überstimmen können darf³⁾. Das wäre ebensowenig als "Kooperation" von Bund und Ländern zu bezeichnen, wie wenn der Bund zusammen mit einem Land die anderen Länder überstimmen könnte. Die geringe Einflußmöglichkeit führte unvermeidlich zu einem Erlahmen der Kooperationsbereitschaft der Länder.

Eine numerisch fixierbare Mehrheit läßt sich aus dem Ko-

1) Goroncy, DVBl 1970, 317; Oppermann, DÖV 1972, 592f.

2) a.M. Oppermann, DÖV 1972, 592f.

3) Oppermann, Gutachten, S.62.

operationsgebot des Art. 91 b GG nicht herleiten, doch scheint eine Mehrheit, die den Bund plus die Mehrheit der Länder umfaßt, die untere Grenze zu sein¹⁾.

dd) Die Bindung der überstimmten Länder an Gemeinschaftsbeschlüsse

Oben wurde die Bindung der Länder an Gemeinschaftsbeschlüsse, denen sie selbst zugestimmt hatten, bejaht. Einen erheblichen Schritt weiter geht man, wenn man die Bindung auch der überstimmten Länder an einen gemeinschaftlichen Beschluß für zulässig hält. Für den Bund stellt sich ein derartiges Problem nicht, da die Möglichkeit eines Mehrheitsbeschlusses gegen die Stimmen des Bundes unzulässig wäre. Die Bindung der überstimmten Länder an die gemeinschaftlichen Beschlüsse müßte in der Vereinbarung, durch die das Gemeinschaftsgremium errichtet wird oder Beschlußkompetenzen erhält, festgelegt sein.

Bei einer derartigen Regelung verpflichtete beispielsweise der Mehrheitsbeschluß, im Zuge einer ausgewogenen Förderung von größeren Forschungseinrichtungen auf dem Gebiet der Astrophysik für das Land X zwei Institute vorzusehen, die Landesregierung von X zwei Institute als überregionale Schwerpunkte zu fördern und in den Haushaltsplanentwürfen zu berücksichtigen, auch wenn sie nach ihrer Prioritätensetzung nur ein Institut in schwerpunktgemäßer Form fördern will. Die Landesregierung von X könnte dem faktisch schon großen Druck eines gemeinschaftlichen Zuschusses für das zweite Institut, der meistens aber größere Eigenleistungen des Sitzlandes bedingt, also auch rechtlich nicht ausweichen. Handelte es sich dagegen um den Aus- oder Neubau eines Hochschulinstituts, könnte die Mehrheit im Planungsausschuß das Institut nicht gegen den Willen des Sitzlandes in den Rahmenplan aufnehmen (Art. 91a Abs. 3 GG).

1) Hesse, AÖR 98, 27f.

Das angeführte Beispiel erhält sein eigentliches Gewicht erst, wenn man die geringe Wirkung - genau genommen die Wirkungslosigkeit - der einzigen Schranke des Art. 91 b GG bedenkt : die überregionale Bedeutung, die die gemeinschaftlich geförderten Forschungseinrichtungen und -vorhaben haben müssen. Wissenschaftliche Qualität eines Forschungsvorhabens bedeutet immer nationale, oft sogar internationale Anerkennung und Bedeutung¹⁾. Dementsprechend könnte die Förderung aller wissenschaftlich ausgewiesenen Forschungsvorhaben und -institute "vergemeinschaftet" werden, das heißt in die Beschlußkompetenz von Gemeinschaftsgremien einbezogen werden. Dies müsste nicht auf kostspielige Vorhaben und Einrichtungen beschränkt werden, denn Art. 91 b GG sieht anders als das Königsteiner Abkommen keine finanzielle Untergrenze für eine gemeinschaftliche Förderung vor. Die Länder könnten also durch Vereinbarungen nach Art. 91 b GG ihre Kompetenzen in der Forschungsförderung ohne einen ihnen verbleibenden Spielraum auf ein gemeinschaftliches Gremium übertragen, wenn sie die Bindung überstimmter Länder an die Gemeinschaftsbeschlüsse vereinbarten.

Nach dem Wortlaut wäre eine derartig weitgehende Kompetenzübertragung zulässig. Selbstbewusste Länder werden sie durch freiwillige Vereinbarungen, wie sie Art. 91 b GG erfordert, wohl kaum vornehmen. Kleine, finanzschwache Länder könnten durch die Finanzstärke des Bundes, der ja bei der Forschungsförderung nicht mit allen Ländern kooperieren muß, unter Druck gesetzt eher dazu geneigt sein, so daß die folgenden Überlegungen nicht nur von akademischer Bedeutung sind.

1) Das zeigt sich im Begutachtungsverfahren der DFG und einiger Hochschulen, indem Gutachter ohne Rücksicht auf regionale oder gar nationale Herkunft herangezogen werden. Die Voraussetzung für die Anerkennung als Forschungsgebietsschwerpunkt der Freien Universität Berlin ist die begründete Aussicht auf international anerkannte wissenschaftliche Ergebnisse, Zif.1.2., Anlage IV der FU-Dokumentation Nr.4/74.

Gegen eine Vereinbarung, daß Mehrheitsbeschlüsse von Gemeinschaftsgremien auch überstimmte Länder binden, ergeben sich stärkste Bedenken aus dem nach Art. 79 Abs. 3 GG unantastbaren Bundesstaatsprinzip. Sie richten sich nicht gegen die durch Art. 91 b GG eröffneten Kooperationsmöglichkeiten in der Forschungsförderung als solche - die Probleme einer verfassungswidrigen Verfassungsnorm stellen sich also nicht -, sondern gegen den außerordentlich hohen Intensitätsgrad einer Kooperation, in der eine allseitige Bindung von Mehrheitsbeschlüssen möglich ist. Da der zulässige Intensitätsgrad der Kooperation aus den kargen Regelungen des Art. 91 b GG selbst nicht bestimmbar ist¹⁾, kann er nur mit Hilfe des Bundesstaatsprinzips und seinen allgemeingültigen Ableitungen geklärt werden.

Eine Vereinbarung, sich künftigen Mehrheitsbeschlüssen von Gemeinschaftsgremien zu unterwerfen, könnte gegen das Verbot der Selbstpreisgabe der Länderselbständigkeit verstoßen. Dieses in der Literatur²⁾ in unterschiedlicher Gestalt³⁾ vertretene Verbot bildet das Gegengewicht zur Befugnis der Länder, wie echte Staaten über ihre Kompetenzen zugunsten anderer Staaten oder zwischenstaatlicher Instanzen disponieren zu können⁴⁾. Damit soll die Erhaltung des föderalistischen Gleichgewichts garantiert werden. Beurteilungsmaßstä-

1) Es wundert daher nicht, daß Art. 91b GG von denen, die die Kooperation in der Forschungsförderung bis zur Finanzreform für eindeutig verfassungsgemäß hielten, insoweit als überflüssig angesehen wird, vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 91b, Rn.8; v.Mangoldt/Klein, Art. 91b, Anm. III.3.; Staff, Wissenschaftsförderung, S.157.

2) Kölble, Gemeinschaftsaufgaben, S.27f,38; Schneider, VVDStRL 19,22; Geller/Kleinrahm/Fleck, Art.66, Anm.f.gg.; Maunz, Staatsrecht, §28 II.1o. und NJW 1962,1642; Groß, DVBl 1969,125; Hempel, Bundesstaat, §4, S.288; Kisker, Kooperation, S.143ff; Gegner einer vertraglichen Kooperation wie Grawert, Verwaltungsabkommen, S.157ff, kommen logischerweise nicht zur Erörterung einer Selbstpreisgabe.

3) Vgl. Hempel, aaO. S.49.

4) Kisker, aaO. S.1o9.

be für die Frage, ob Kompetenzübertragungen auf eine Gemeinschaftseinrichtung eine Selbstpreisgabe bedeuten, sind das Gewicht der Materie, aus der das Land Kompetenzen auf die Gemeinschaftseinrichtung überträgt, die Intensität und das Ausmaß der schon laufenden Kooperation¹⁾. Für das vorliegende Problem muß beachtet werden, daß die Forschungsförderung ein wichtiger Teil der Kulturkompetenzen ist, die zwar nicht mehr den unangetasteten Kernbereich der Eigenstaatlichkeit der Länder, aber dennoch die gewichtigste Länderezuständigkeit bilden. Wollte der kooperative Föderalismus im allgemeinen und Art. 91 b GG im besonderen die Wirksamkeit der staatlichen Forschungsförderung steigern, um der lebenswichtigen Bedeutung von Forschung gerecht zu werden, so wird dies nicht dadurch verhindert, daß eine Minderheit von Ländern eine abweichende Forschungsförderungspolitik betreibt. Der große Einbruch in die kulturelle Selbständigkeit der Länder durch die gemeinschaftlichen Bildungs- und Hochschulbauplanungen könnte trotz aller Klagen auf einen weiteren wesentlichen Bereich ausgedehnt werden, wenn eine Unterwerfung unter Mehrheitsbeschlüsse in der gemeinschaftlichen Forschungsförderung verfassungsrechtlich zulässig wäre. Gegenüber einer mehrheitlich beschlossenen langfristigen Forschungsförderungskonzeption könnte ein überstimmtes Land für seinen eigenen Bereich kein eigenes Konzept mehr entwickeln. Die Langfristigkeit gemeinschaftlicher Beschlüsse stellt schon die Bindung der Partner an die eigene Zustimmung in Frage und wird für den Fall eines Regierungswechsels zu Recht abzulehnen sein²⁾. Auch an den faktischen Auswirkungen, die jedes mehrheitlich beschlossene gemeinschaftliche Forschungsförderungskonzept auf ein überstimmtes Land haben wird, läßt sich ermeszen, wie groß der Druck auf ein überstimmtes Land ist, auch ohne an Mehrheitsbeschlüsse gebunden zu sein³⁾. Schließlich er-

1) Kisker, Kooperation, S.146 für die Zwischenländerkooperation, für die Bund-Länder-Kooperation hält er strengere Maßstäbe für erforderlich, S.166.

2) Frowein, VVDStRL 31,25 Anm.48.

3) v.Mangoldt/Klein, Art.91b, Anm.II.5.e.bb. spricht von einer "Sogwirkung".

scheint die Forderung, die faktische Abhängigkeit der Länderparlamente von den gemeinschaftlichen Entscheidungen der Exekutiven zu mildern, völlig illusionär, wenn nicht einmal die Regierungen ihre von Mehrheitsbeschlüssen abweichenden Meinungen vor ihren Parlamenten vertreten dürfen!

Unter allen diesen Aspekten muß eine Vereinbarung nach Art. 91 b GG, die eine Bindung von Mehrheitsbeschlüssen auch für überstimmte Länder begründet, als eine verbotene Selbstpreisgabe von Länderselbständigkeit angesehen werden¹⁾. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine derartige Vereinbarung von den Regierungen mit oder ohne Zustimmung der Parlamente geschlossen wird. Die durch das Bundesstaatsprinzip garantierte Selbständigkeit der Länder beurteilt sich nämlich nach der Summe der allen Landesorganen zustehenden Kompetenzen²⁾, so daß die Preisgabe einer Kompetenz, die diese Summe unter einen "Mindestbetrag" sinken läßt, weder durch das Organ, das die Kompetenz ausübt, noch durch ein anderes Organ vorgenommen werden darf.

Eine verbotene Selbstpreisgabe ist dann ausgeschlossen, wenn die Vereinbarung nach Art. 91 b GG die Bindungswirkung von Beschlüssen auf die zustimmenden Partner beschränkt oder einen Zustimmungsvorbehalt des Sitzlandes wie in Art. 91 a Abs. 3 GG vorsieht. Auf Art. 91 b GG angewendet hieße das, daß Gemeinschaftsgremien, die die Förderung von Forschungsvorhaben oder -einrichtungen beschließen können, dazu der Zustimmung des Sitzlandes bedürfen. Dieser Zustimmungsvorbehalt ist bei allen Beschlüssen möglich, bei denen es um konkrete Förderungsmaßnahmen geht. Die Verweigerung der Zustimmung bezöge sich dann auch auf die Förderungskonzeption, die hinter der einzelnen Maßnahme steht und eröffnete dem

1) A.M. Kisker, Kooperation, S.195, ohne darauf einzugehen, daß die freiwillige Kooperation nach Art. 91b GG eines Gradmessers bedarf, um ihre zulässige Intensität zu bestimmen; vgl. aber Kisker, S.161 und 202; Staff, DÖV 1973, S.728.

2) Vgl. Bullinger, DÖV 1970, 772; Hempel, Bundesstaat, S.42; Frowein VVDStRL 31, 42.

ablehnenden Land eigenen politischen Spielraum, ohne ver-
tragsbrüchig werden zu müssen. Werden nur Konzeptionen ohne
einzelne Maßnahmen beschlossen, wie z.B. im Bildungsge-
samtplan, so ist die Methode des Zustimmungsvorbehalts un-
geeignet. Nur die Nichtbindung überstimmter Länder an sol-
che Beschlüsse entspricht dem herausgearbeiteten verfas-
sungsrechtlichen Grundsatz¹⁾.

Der These einer in ihrem Intensitätsgrad nur begrenzt zu-
lässigen Bund-Länder-Kooperation nach Art. 91 b GG könnte
ein Beispiel intensivere Kooperationsformen, das allerdings
dem Gebiet der reinen Länderkooperation angehört, entge-
gengehalten werden : Der Staatsvertrag der Länder über die
Vergabe von Studienplätzen vom 20. 10. 1972²⁾ hat einen Ver-
waltungsausschuß von Länderministern institutionalisiert,
der alle Partner bindende Mehrheitsbeschlüsse fassen kann,
insbesondere über die Einbeziehung von Studiengängen in das
zentrale Verteilungsverfahren. Diese Mehrheitsbeschlüsse
haben zweifelsohne große politische Bedeutung. Die we-
sentlichen bildungspolitischen Entscheidungen über das Ver-
gabeverfahren und die Auswahlkriterien (Abiturnoten, War-
tezeit, Vorab, Bonusregelungen) fallen jedoch nicht durch
Mehrheitsentscheidungen, sondern sind Bestandteil des
Staatsvertrages und somit von allen Ländern akzeptiert wor-
den. Die Länder verzichteten also mit Zustimmung ihrer Parla-
mente auf die selbständige und unabhängige Regelung einer sehr
gewichtigen Materie. Dabei müssen aber bundesstaatsrechtliche
Gesichtspunkte dem Ziel wirkungsvollen Grundrechtsschutzes
weichen.³⁾ Solches kann für die Forschungsförderung nicht be-
hauptet werden. Sicher wäre es eine verbotene Preisgabe der
Länderselbständigkeit, wenn die gesamte Kulturpolitik der
Länder durch allseitig bindende Mehrheitsentscheidungen der
Kultusministerkonferenz bestimmt werden könnte.⁴⁾

1) So Art.9 Verwaltungsabkommen zur Errichtung der Bund-
Länder-Kommission für Bildungsplanung. In der Tendenz
wie hier Hesse, AöR 98,26.

2) BadWürtt GBl.1973,S.85 und in den Gesetzblättern. Zur Ver-
fassungsmäßigkeit des Staatsvertrags unter bundesstaat-
lichem Aspekt vgl.Barbey,DöV 1973,233;Treml,DUZ1973,285.

3) BVerfGE 33, 303(357f).

4) Kisker, Kooperation,S.292.

ee) Die Gemeinschaftsgremien auf der Grundlage des Art.
91 b GG und das Verbot der Mischverwaltung

In der Literatur finden sich zahlreiche Stimmen, die dem Grundgesetz das Verbot einer Mischverwaltung von Bund und Ländern entnehmen¹⁾. War die rechtsdogmatische Lage bis zur Finanzreform schon unklar und streitig, so ist sie durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben noch schwieriger geworden. Mischverwaltung ist nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts²⁾ "eine Verwaltungsorganisation, bei der eine Bundesbehörde einer Landesbehörde übergeordnet ist oder bei der ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden durch Zustimmungserfordernisse erfolgt".

Im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91 a und b GG kommt eine Überordnung einer Bundesbehörde über eine Landesbehörde nicht in Betracht, da dies kein partnerschaftliches sondern ein hierarchisches Zusammenwirken wäre. Ein Gemeinschaftsgremium stellt also schon per definitionem keine Mischverwaltung dar. In Frage kommt nur eine Überordnung des Gemeinschaftsgremiums über Bundes- und Landesbehörden. Diese sind durch die Bindung der Gemeinschaftsbeschlüsse gegeben, die die betreffenden Bundes- und Landesminister durch Weisungen an ihre Verwaltungen durchsetzen müssen. Darin kann man eine Art Mischverwaltung sehen, die aber die zwangsläufige Folge von Gemeinschaftsgremien mit Entscheidungsgewalt, wie Art. 91 b GG sie zuläßt, ist. Ebenso kann ein Gemeinschaftsgremium beschließen, daß Bundes- und Landesbehörden durch bestimmte Zustimmungserfordernisse aneinander gebunden sind. Das entspräche einem Beschluß des Gemeinschaftsgremiums auf niederer Ebene. Insoweit muß man das Verbot der Mischverwaltung für Art. 91 b GG als modifiziert betrachten.

1) Köttgen, DöV 1955, 489; Grawert, Verwaltungsabkommen, S. 205ff, 264, 267; v. Mangoldt/Klein, Vorbem. VI vor Abschn. VIIIa; Zacher, VVDStRL 25, 393 Anm. 415 m.w.N.

2) E 11, 124.

Dagegen glaubt Goroncy¹⁾, das Verbot der Mischverwaltung sei durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben weder aufgehoben noch abgeändert worden. Er folgert dies aus drei Punkten : 1. erlaube Art. 91 a GG nur eine Rahmenplanung im Gegensatz zur Vollplanung, die Verwaltung im Sinne des Grundgesetzes sei; 2. zeige Art. 91 a Abs. 5 GG, daß die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben den Ländern überlassen bleibe, weil Bundesregierung und Bundesrat lediglich ein Unterrichtsrecht haben; 3. zeige die Stellung von Art. 91 a und b GG in einem besonderen Abschnitt VIIIA, daß es sich dabei nicht um Verwaltungstätigkeit handle, die Bund und Länder gemeinsam zu erfüllen hätten.

Die begriffliche Gegenüberstellung von Rahmenplanung und Verwaltung ist schon oben ²⁾ als falsch erkannt worden. Damit fallen die beiden tragenden Argumente (1. und 3.) in sich zusammen. Das verbleibende zweite Argument ist zu schwach, um daraus ein generelles Verbot der Mischverwaltung für den Abschnitt VIII a herzuleiten.

ff) Die Zulässigkeit eines Verwaltungsunterbaus von Gemeinschaftsgremien

Über den bisherigen Mischverwaltungsbegriff hinaus führt das Problem, ob für ein Gemeinschaftsgremium nach Art. 91 b GG ein Verwaltungsunterbau geschaffen werden darf, der weder Bund noch Ländern eingegliedert ist und allein den Weisungen des Gemeinschaftsgremiums unterliegt. Aufgabe eines solchen Verwaltungsunterbaus könnte sowohl die Vorbereitung wie die Durchführung der Förderungsmaßnahmen und -pläne sein. Bei vielen Erörterungen, die im Zusammenhang mit den Gemeinschaftsaufgaben den Begriff Mischverwaltung verwenden, wie Goroncy und die Begründung der Bundesregierung zu Art. 91 a GG³⁾, scheint mit Mischverwaltung ein gemeinschaftlicher Ver-

1) DVBl 1970, 313.

2) 1. Teil B. III.3.a.

3) BR-Drs. 138/68 Tz. 274.

waltungsunterbau von Bund und Ländern gemeint zu sein. Das läßt den ohnehin unscharfen Begriff der Mischverwaltung noch diffuser werden.

Auch bei der Frage des Verwaltungsunterbaus können aus Art. 91 a GG gezogene Argumente nicht ohne weiteres auf Art. 91b GG übertragen werden. Die Beschränkung des Art. 91 a auf die bloße Rahmenplanung sowie Art. 91a Abs. 5 GG, wonach die Rahmenpläne allein durch die Länder durchzuführen sind, bezwecken den Schutz der Länderzuständigkeit in der Detailplanung und bei der Ausführung der Rahmenpläne. Dem stünde die Errichtung eines gemeinschaftlichen Verwaltungsapparates für die Bereiche des Art. 91 a GG diametral entgegen.

Für die Frage des Verwaltungsunterbaus bei Art. 91 b GG gibt es nicht so eindeutige Indizien wie bei Art. 91 a GG. Der Wortlaut des Art. 91 b GG für die Forschungsförderung sowie die Begründung der Bundesregierung, "aufgrund der Vereinbarung könne jede Form des Zusammenwirkens gewählt werden"¹⁾, lassen eher den entgegengesetzten Schluß als bei Art. 91 a GG zu. So läßt sich begrifflich Planung eher von der Ausführung unterscheiden als die Förderung. Wenn der Förderungsbegriff für eine gemeinschaftliche Verwaltung auch mehr Spielraum eröffnet, so ist zu bedenken, daß der Bund durch Schaffung eines gemeinschaftlichen Behördenapparates noch größeren Einfluß auf die Verwaltungsdomäne der Länder bekäme.

Gegen eine entscheidungskompetente gemeinschaftliche Behörde bestehen auch durchgreifende Bedenken aus dem Prinzip der parlamentarischen Regierungsverantwortung. Kein Bundes- oder Landesminister könnte für die Entscheidung einer derartigen Behörde von seinem Parlament zur Verantwortung gezogen werden, da sie nicht von ihm allein zu verantworten ist. Gegen eine gemeinschaftliche Behörde, die nur die Beratungen und Entscheidungen der Regierungsvertreter vorbe-

1) BR-Drs. 138/68 Tz. 287.

reitet, bestehen diese Bedenken nicht. Sie müßte aber bei der Informationsbeschaffung zwangsläufig mit den zuständigen Länderverwaltungen konkurrieren und kollidieren. Informationsbeschaffung und Entscheidungsvorbereitung sind typische Verwaltungstätigkeiten, die für die Materie der Forschungsförderung in die Zuständigkeit der Länder fallen. Schließlich kann hier das Argument vorgebracht werden, die Schaffung eines besonderen Abschnitts VIII a für Art. 91 a und b GG zeige, daß es sich dabei nicht um reine Verwaltungstätigkeit im Sinne des VIII. Abschnitts handeln kann. Konkret bedeutet das, daß die Errichtung einer gemeinschaftlichen Forschungsförderungsbehörde nicht von Art. 91 b GG gedeckt wäre¹⁾.

4. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern beim Sonderforschungsbereichsprogramm

Die Ergebnisse der Auslegung des Art. 91 b GG hinsichtlich des Zusammenwirkens bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung sind nun auf die Institutionen anzuwenden, denen die Durchführung des Sonderforschungsbereichsprogramms auf Bundesebene obliegt.

a) Der Verwaltungsausschuß

Nach § 5 des Sonderforschungsbereichsabkommens entscheidet über die Festsetzung des Jahresbetrages, den Bund und Länder für die Sonderforschungsbereiche aufbringen wollen, der Verwaltungsausschuß nach Abschnitt II des Verwaltungsabkommens vom 8. 2. 1968 zur Förderung von Wissenschaft und Forschung. In diesen Ausschuß entsendet jedes Land einen, der Bund sechs stimmberechtigte Vertreter, in der Regel die Fi-

1) Tiemann, DÖV 1970, 729; Goroncy, DVBl 1970, 314; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 91b, Rn.9 lehnen alle "verwaltungs-mäßige Organisationsformen" ab.

nanzminister oder deren Vertreter. Für Entscheidungen ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen erforderlich.

Der Ausschuß stellt eine echte Gemeinschaftseinrichtung dar, wie sie durch Vereinbarungen nach Art. 91 b GG errichtet werden dürfen. Die Stimmverteilung und die für Beschlüsse erforderliche Mehrheit stellen sicher, daß jeder Beschluß vom Bund und einer Mehrheit der Länder getragen wird. Das entspricht den oben¹⁾ herausgearbeiteten Grundsätzen. Bedenken muß aber die Bindungswirkung der Ausschlußentscheidungen erregen, die sich nicht nur auf die zustimmenden Regierungen, sondern auch auf die Überstimmten erstreckt. Das bedeutet, daß die Regierungen die beschlossenen Beträge in ihre Haushaltsentwürfe übernehmen müssen. Die Bindung der überstimmten Minderheit ist verfassungswidrig. Dagegen kann nicht eingewendet werden, ohne eine solche Bindung könne keine Gesamtsumme der Mittel für die Sonderforschungsbereiche festgestellt und dementsprechend nicht die notwendige Planung von der DFG vorgenommen werden. Wollen z.B. die überstimmten Länder weniger Mittel aufbringen, so ermäßigen sich die Beträge der anderen Partner entsprechend dem Königsteiner Schlüssel und den im Sonderforschungsbereichsabkommen festgelegten Anteilen von Bund und Ländern (2:1). Darüberhinausgehende Mittel können jederzeit in gegenseitigem Einverständnis erbracht werden (§ 1 S. 2), so daß die Bundesregierung und die mehrheitlichen Länderregierungen bei ihren höheren Ansätzen bleiben können²⁾. Da die Ausschlußentscheidungen zur Festsetzung des Jahresbeitrages in jedem Fall unter dem Vorbehalt der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften stehen (so ausdrücklich § 1 S. 1), kann die Ausschlußentscheidung ohnehin nicht als feste Aus-

1) 1. Teil B. III. 3.b.cc , S.44ff.

2) Darüberhinaus gibt §10 SFB-Abkommen dem Bund das Recht, in besonderen Einzelfällen im Einvernehmen mit der Mehrheit der Länder (einschließlich Sitzland) und im Benehmen mit der DFG Sonderforschungsbereiche zusätzlich zu fördern, insbesondere wenn diese auf Initiative des Bundes eingerichtet wurden.

gangsbasis für die Planungen und Zusagen der DFG betrachtet werden. In der Regel stimmen die Parlamente den vom Verwaltungsausschuß beschlossenen Mittelansätzen zu, doch wie sollen sie zu einer eigenständigen Stellungnahme und Entscheidung kommen, wenn nicht einmal die Regierungen, die von der Mehrheitsentscheidung des Verwaltungsausschusses abweichen, ihren Parlamenten gegenüber ihre Entscheidung vertreten dürfen, sondern den Kompromiß der Mehrheit unterstützen müssen?

Ist die überstimmte Minderheit nicht an die gemeinsamen Beschlüsse gebunden, bedeutet das auch nicht die faktische Einführung des Einstimmigkeitsprinzips, denn die Überstimmten können eine Förderung der Sonderforschungsbereiche nicht verhindern.

b) Der Wissenschaftsrat

aa) Die Funktion des Wissenschaftsrats im Sonderforschungsbereichsprogramm

Der Wissenschaftsrat als Initiator des Sonderforschungsbereichsprogramms ist auch an seiner Durchführung beteiligt. Nach § 5 S. 2 des Sonderforschungsbereichsabkommens hat er gegenüber dem Verwaltungsausschuß Empfehlungen über die Höhe des von Bund und Ländern aufzubringenden Jahresbetrages zur Finanzierung der Sonderforschungsbereiche abzugeben. Nach § 7 Abs. 1 haben Wissenschaftsrat und DFG über die Art und Weise der finanziellen Förderung nähere Bestimmungen zu treffen, die auch eine angemessene Kontrolle der wissenschaftlichen Ergebnisse gewährleisten. Das ist durch die Verfahrensordnung des Wissenschaftsrates für die Einrichtung und Finanzierung von Sonderforschungsbereichen vom 20. 11. 1970, die die Verfahrensordnung vom Juli 1968 ersetzte, geschehen. Ein Sonderforschungsbereich muß danach in ein vom Wissenschaftsrat aufgestelltes Verzeichnis aufgenommen sein, um von der DFG gefördert werden zu können. Dieser Anerkennung durch den Wissenschaftsrat

geht ein Gutachten der DFG über den Sonderforschungsbereich voraus. Fällt das Gutachten der DFG negativ aus, oder stimmt das Sitzland dem Anerkennungsantrag nicht zu, so darf der Wissenschaftsrat den Sonderforschungsbereich nicht in sein Verzeichnis aufnehmen. Er kann jedoch die Aufnahme von Sonderforschungsbereichen, die die DFG als förderungswürdig erklärt hat, ablehnen¹⁾.

Die Tätigkeit des Wissenschaftsrates bei der Durchführung des Sonderforschungsbereichsprogramms ist also teils empfehlender, teils entscheidender Natur.

bb) Zusammensetzung und Status des Wissenschaftsrates

Der Wissenschaftsrat, errichtet durch das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern vom 5. 9. 1957²⁾, hat die Aufgabe, einen Gesamtplan zur Förderung der Wissenschaften zu erstellen und Empfehlungen für die Verwendung der diesbezüglichen Bundes- und Ländermittel abzugeben. Dem Wissenschaftsrat gehören 22 vom Bundespräsidenten berufene Persönlichkeiten aus der Wissenschaft oder dem öffentlichen Leben, elf von den Landesregierungen und sechs von der Bundesregierung entsandte Mitglieder an, wobei die Vertreter der Bundesregierung elf Stimmen führen. Der Wissenschaftsrat faßt seine Beschlüsse mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Stimmen.

Die Mischung aus fachlichem und verwaltungsmäßigem Sachverstand haben seinen Empfehlungen so großen Einfluß auf alle Entscheidungen im Hochschulbereich verschafft³⁾, daß Grauert meint, Minister und Regierungen würden zu seinen Vollzugsorganen⁴⁾, während essentielle Regierungsfunktionen wie

1) Verfahrensordnung I.7.

2) GMBI 1957, S.553. 1960, 1963 und 1969 verlängert, GMBI 1961, S.25; 1964, S.22 und 1969, S.22.

3) Staff, Wissenschaftsförderung, S.78; Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S.561.

4) Verwaltungsabkommen, S.276.

Bedarfs- und Vorsorgeplanung auf ein Gremium verlagert werden, in dem die Vertreter der Regierungen keinen ausschlaggebenden Einfluß haben. Grawerts Kritik an der fehlenden parlamentarischen Verantwortlichkeit des Wissenschaftsrates wird von der eingehenden Untersuchung Bergers über die Tätigkeit des Wissenschaftsrates gestützt. Berger¹⁾ zeigt die mangelnde Transparenz der Entscheidungsfindung und die Vermischung von Beratung und Entscheidung im Wissenschaftsrat auf, wodurch einerseits eine kaum kontrollierte Interessenvertretung der Wissenschaftslobby ermöglicht und andererseits ein wissenschaftlich verbrämter, von den Parlamenten schwer angreifbarer Rückhalt für die Regierungen geschaffen wird. Das Gewicht der Kritik macht es schwer, in der Konstruktion des Wissenschaftsrates keinen Verstoß gegen das Prinzip der parlamentarischen Regierungsverantwortung zu sehen. Allein die faktische Machteinbuße des Wissenschaftsrates, die durch die Schaffung neuer und parlamentarisch besser, wenn auch nicht umfassend, kontrollierbarer Gremien, wie die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und den Planungsausschuß nach dem Hochschulbauförderungsgesetz, bedingt ist²⁾ und sogar den Ruf nach seiner Auflösung hat laut werden lassen, kann vor der letzten juristischen Konsequenz bewahren, den Wissenschaftsrat mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit zu belegen³⁾.

cc) Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Funktion des Wissenschaftsrates im Sonderforschungsbereichsprogramm

Die Empfehlungstätigkeit des Wissenschaftsrates nach § 5 Sonderforschungsbereichsabkommen ist wie seine sonstige Empfehlungstätigkeit auch ohne die verfassungsrechtliche Absicherung durch Art. 91 b GG zulässig. Trifft der Wissen-

1) Wissenschaftsrat, S.146ff.

2) Berger, aaO. S.102, 133f.

3) Staff, Wissenschaftsförderung, S.77; Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S.560f bejahen die Verfassungsmäßigkeit des Wissenschaftsrates ohne derartige Bedenken.

schaftsrat Entscheidungen, wie bei der Regelung des Förderungsverfahrens nach § 7 Sonderforschungsbereichsabkommen und bei der Anerkennung der Sonderforschungsbereiche, so finden diese ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 91 b GG.

Der ausschlaggebende Einfluß, den die Regierungsunabhängigen Mitglieder des Wissenschaftsrates auf dessen Entscheidungen haben, läßt es nicht zu, die Grundsätze, die oben für Gemeinschaftsgremien von Regierungsvertretern des Bundes und der Länder aus Art. 91 b GG hergeleitet wurden, unmittelbar auf den Wissenschaftsrat anzuwenden. Das Verhältnis der Stimmgewichte von Bund und Ländern im Wissenschaftsrat entspricht jedoch dem Gebot des partnerschaftlichen Gleichgewichts. Dem Grundsatz, daß gemeinschaftliche Beschlüsse überstimmte Regierungen nicht binden dürfen, ist bei der Festlegung näherer Bestimmungen über Art und Weise der finanziellen Förderung der Sonderforschungsbereiche wie auch bei den einzelnen Anerkennungsentscheidungen genügt. Die allgemeinen Bestimmungen über das Förderungsverfahren bedürfen nämlich nach § 7 Sonderforschungsbereichsabkommen der Zustimmung der Bundes- und Länderregierungen, soweit Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder berührt werden. Dieser weit auslegbare Zustimmungsvorbehalt schützt insbesondere die Länder vor nachteiligen Regelungen des Förderungsverfahrens durch den Wissenschaftsrat.

Die Anerkennung eines Sonderforschungsbereichs kann der Wissenschaftsrat nach § 3 Sonderforschungsbereichsabkommen nur mit Zustimmung des Sitzlandes aussprechen. Das Sitzland kann also nicht durch die Anerkennung eines Sonderforschungsbereichs zur Bereitstellung einer Grundausstattung und möglicher Folgefinanzierungen gezwungen werden, wenn es andere Schwerpunkte in der Hochschulforschung zu setzen gedenkt als die Mehrheit des Wissenschaftsrates. Die Länder können also insoweit nicht in einer ihre Selbständigkeit beeinträchtigender Weise gegen ihren Willen gebundenⁿ werden.

Gibt die parlamentarische Unkontrollierbarkeit des Wissenschaftsrates schon bei dessen Beratungstätigkeit zu starken Bedenken Anlaß, so muß dies erst recht auf die Entscheidungsfunktion des Wissenschaftsrates im Sonderforschungsbereichsprogramm zutreffen. Daß der Wissenschaftsrat Entscheidungsfunktionen im Sonderforschungsbereichsprogramm erhalten hat, beruht auf dem großen Einfluß der ihm angehörenden Vertreter der Wissenschaft, die den Wissenschaftsrat insoweit mehr in der Funktion eines Selbstverwaltungsorgans der Wissenschaft sehen¹⁾. Auf den Selbstverwaltungsgedanken berief man sich auch ausdrücklich für die Mitgliedschaft von Wissenschaftlern bei der Gründung des Wissenschaftsrates²⁾. Die fehlende parlamentarische Kontrolle der Wissenschaftsratsentscheidungen im Sonderforschungsbereichsprogramm ist also in der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung der Wissenschaft begründet.

c) Die Deutsche Forschungsgemeinschaft

aa) Die im Sonderforschungsbereichsprogramm tätigen Gremien der DFG

Der aufgrund § 7 Sonderforschungsbereichsabkommen der DFG erteilte Auftrag, über die Art und Weise der finanziellen Förderung der Sonderforschungsbereiche nähere Bestimmungen zu treffen, die auch eine angemessene Kontrolle der wissenschaftlichen Ergebnisse gewährleisten, wurde von der DFG mit der Verabschiedung der "Leitsätze für die Förderung von Sonderforschungsbereichen" erfüllt. Dies geschah durch den Senat der DFG am 13. 1. 1972 nach intensiver Vorberatung durch den Senatsausschuß für Sonderforschungsbereiche³⁾. Daneben hat die DFG "Allgemeine Richtlinien für die Verwendung von Sondermitteln für Sonderforschungsbereiche" erlassen⁴⁾.

1) Berger, Wissenschaftsrat, S.143.

2) Vgl. Schröder in der BT-Sitzung am 28.2.1957, Sten. Ber. 11171.

3) DFG-Tätigkeitsbericht 1971, S.130; 1973, S.114.

4) DFG-mitteilungen 2/72, S.34.

Die finanzielle Förderung und wissenschaftliche Betreuung der Sonderforschungsbereiche ist der DFG nach § 6 Sonderforschungsbereichsabkommen übertragen. Dazu begutachtet sie jeden Sonderforschungsbereich im Anerkennungsverfahren, fordert zur Stellung eines Finanzierungsantrages auf und begutachtet wiederum. Auf der Grundlage dieser Gutachten macht der DFG-Senatsausschuß für Sonderforschungsbereiche dem Bewilligungsausschuß der DFG, der über die Finanzierung entscheidet, Vorschläge. Die Abfolge Gutachter, Senatsausschuß, Bewilligungsausschuß ist bei der Neu- wie bei der Weiterfinanzierung und der Beendigung der Finanzierung dieselbe. Die Gutachter sind Wissenschaftler, die ehrenamtlich für die DFG tätig sind.

Der Senatsausschuß besteht aus zwanzig Wissenschaftlern, die vom Senat der DFG gewählt werden¹⁾. Sie gehören gleichzeitig dem Bewilligungsausschuß an, der am 15. 6. 1972 vom Hauptausschuß der DFG nach § 8 Abs. 6 der DFG-Satzung gebildet wurde²⁾ und dem gemäß § 8 Sonderforschungsbereichsabkommen noch zwei Vertreter des Bundes³⁾ und je ein Vertreter jedes Landes angehören. Der Bund führt elf Stimmen, jedes andere Mitglied eine Stimme. Über die zu Beschlüssen erforderliche Mehrheit ist in dem Beschluß des Hauptausschusses zur Errichtung des Bewilligungsausschusses nichts gesagt. Daher genügt wie im Hauptausschuß der DFG die nach § 8 Abs. 3 der DFG-Satzung erforderliche einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Ein Beschluß des Bewilligungsausschusses ist dann nicht wirksam zustande gekommen, wenn ihm in derselben Sitzung mehr als die Hälfte der bestellten wissenschaftlichen Mitglieder ausdrücklich widerspre-

-
- 1) DFG-Tätigkeitsbericht 1973, S.119. Bis 1971 waren es zwölf Mitglieder, vgl. DFG-Tätigkeitsbericht 1968, S.457; 1971, S.129.
 - 2) DFG-Tätigkeitsbericht 1972, S.150. Bis dahin bestand er als ad-hoc-Ausschuß.
 - 3) Durch Beschluß des Hauptausschusses vom 23.2.1973 von ein auf zwei Vertreter erhöht, DFG-Tätigkeitsbericht 1973, S.17.

chen¹⁾. Damit können also weder die staatlichen noch die wissenschaftlichen Vertreter alleine eine Entscheidung treffen. Die Seite der Wissenschaftler ist aber stärker abgesichert, da sie mindestens mehrheitlich zustimmen muß. Der Senatsausschuß benennt für jeden Sonderforschungsbereich ein fachnahes und ein fachfernes Mitglied als Berichterstatter²⁾. Um für die Förderung der Sonderforschungsbereiche bessere Maßstäbe zu gewinnen, hat der Senatsausschuß Unterausschüsse zur Ergebnisbewertung und Prioritätensetzung eingesetzt³⁾.

bb) Die Probleme des privatrechtlichen Status der DFG

Die Organisation der DFG als eingetragener Verein des Bürgerlichen Rechts wirft zunächst die grundsätzliche Frage auf, ob Forschungsförderung mit öffentlichen Mitteln durch eine privatrechtlich organisierte Stelle überhaupt zulässig ist. Die Forschungsförderung ist, wie Art. 74 Zif. 13 und Art. 91 b GG auf der einen Seite und die Zuständigkeiten der Länder für die Hochschulen -dorthin fließen ca. 95% der DFG-Mittel - andererseits klar erkennen lassen, Aufgabe des Staates, sei es des Bundes oder der Länder oder beider gemeinsam⁴⁾. Ob diese Aufgabe als öffentliche oder staatliche zu bezeichnen ist, ist streitig⁵⁾, jedoch ohne Folgen, denn keine der beiden Auffassungen zieht den Schluß, öffentliche bzw. staatliche Aufgaben dürften nur von öffentlich-rechtlich organisierten Stellen erfüllt werden. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet jede Tätigkeit des Staates, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient, ohne Rücksicht, ob dazu Formen des öffentlichen oder privaten

1) Zif.8 des Beschlusses des Hauptausschusses vom 15.6.1972, DFG-Tätigkeitsbericht 1972, S.151.

2) DFG-Tätigkeitsbericht 1971, S.129.

3) DFG-Tätigkeitsbericht 1971, S.122.

4) Daß sie nach dem Subsidiaritätsprinzip in den privaten Bereich falle, behauptet auch Zierold, DÖV 1960,481(483), nicht, der dieses Prinzip nur für den Selbstverwaltungsanspruch der DFG bemüht.

5) Vgl. Klein, DÖV 1965,755ff; Peters, Aufgaben, S.878; Os-senbühl, VVDStRL 29,150ff; Bull, Staatsaufgaben, S.47ff mwN.

Rechts verwendet werden, als Erfüllung staatlicher Aufgaben, wobei es den Art. 30 GG, der von staatlichen Aufgaben spricht, im Auge hat¹⁾. Peters dagegen, der nur solche Aufgaben als staatliche ansieht, die direkt oder indirekt von staatlichen Behörden erfüllt werden, läßt daneben aber auch die Erfüllung der über die staatlichen hinausgehenden öffentlichen Aufgaben durch den Staat in den Formen des Privatrechts zu²⁾. Der Staat kann sich also nach einhelliger Ansicht³⁾ bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben grundsätzlich, aber nicht nach Belieben privatrechtlicher Formen bedienen und tut es in dem weiten Bereich der Leistungsverwaltung seit jeher. Nicht nur das Verhältnis zum Subventionsempfänger kann privatrechtlich gestaltet sein, sondern auch die Stelle, die die Subventionen verteilt. Eine solche ist die DFG. In der Terminologie Zachers⁴⁾ ist sie ein die Errichtung einer rechtsfähigen Verwaltungseinheit vermeidender "instrumentaler Vermittler", da die Hauptaufgabe der DFG darin besteht, Subventionen auszureichen und da Bund und Länder als Subventionsgeber über einen gewissen Einfluß in der DFG verfügen.

Der Gebrauch privatrechtlicher Formen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist zwar grundsätzlich zulässig, bedarf aber in jedem Einzelfall genauer Überprüfung, ob nicht eine Umgehung zwingender Normen durch die "Flucht ins Privatrecht" gegeben ist⁵⁾.

Die staatliche Stelle, die die Subventionen durch den privatrechtlichen Vermittler ausgeben läßt, muß die Kompetenz

-
- 1) E 12,205 (244,262). Zur unterschiedlichen und teils widersprüchlichen Verwendung der Begriffe öffentliche bzw. staatliche Aufgabe durch das BVerfG Krautzbberger, Erfüllung, S.97ff; Klein, DöV 1965, 756f.
 - 2) Peters, Aufgaben, S.878,880f.
 - 3) Vgl. Wolff/Bachof, §23 I.a.; Forsthoff, Lehrbuch, S.510; Ossenbühl, DöV 1971, 518; Pestalozza, Formenmißbrauch, S.167.
 - 4) VVDStRL 25, 370.
 - 5) Vgl. Pestalozza, aaO. S.167ff; Zacher, VVDStRL 15,372.

haben, die Subventionen auch selbst auszugeben. Mit anderen Worten setzt die Kompetenz zur Finanzierung einer Aufgabe (Hingabe der Mittel an den Subventionsvermittler) die Kompetenz zur Wahrnehmung der Aufgabe (eigene Verteilung der Subventionen) voraus. Die Abhängigkeit der Finanzierung von der Aufgabenkompetenz ist die Folge des nach Art. 104 a Abs. 1 GG geltenden Konnexitätsprinzips, das eine Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund wie auch von Bundesaufgaben durch die Länder untersagt¹⁾.

Die Länder hatten als Kulturhoheitsträger unbestritten nicht nur das Recht, Mittel der DFG zur Verteilung bereitzustellen, sondern sie hätten auch eine dem ZDF ähnliche öffentlich-rechtliche Körperschaft errichten können, um die Verteilung vornehmenzulassen. Dies geschah nicht, da man mit der Wiedergründung der DFG im Jahre 1949 an die Tradition der Wissenschaftsförderung in der Weimarer Zeit anknüpfen wollte²⁾. Wie umstritten die im Laufe der Jahre hinzutretende Finanzierung der DFG durch den Bund war, ist oben³⁾ dargelegt worden. Verneint man eine Zuständigkeit des Bundes zur Förderung überregional bedeutsamer Forschung kraft Natur der Sache, so fehlte dem Bund die Aufgabenkompetenz, die an die DFG gezahlten Subventionen auch selbst auszugeben. Da über die Zuständigkeit des Bundes keine Einigkeit bestand, andererseits auch ein Forschungsförderungsgesetz nach Art. 74 Zif. 13 fehlte, kam die privatrechtliche Form der DFG bis zur Einführung des Art. 91 b GG einer unklaren kompetenzrechtlichen Lage auf seiten des Bundes entgegen. Kompetenzrechtliche Zweifel an der Mitfinanzierung der DFG durch den Bund sind durch Art. 91 b GG endgültig ausgeräumt worden.

1) Erichsen, Konnexität, S.18.

2) Zu den Gründen, warum die DFG 1920 als e.V. (unter dem Namen "Notgemeinschaft der Deutschen Wissenschaft") gegründet wurde, vgl. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S.117f; Zierold, DÖV 1960, 483, und Forschungsförderung, S.3ff; Nipperdey/Schmugge, 50 Jahre, S.14ff, 69f.

3) 1. Teil A, S.9ff.

Die Einschaltung eines instrumentalen Vermittlers darf nicht zur Ausschaltung der Kontrollbefugnis der Parlamente und der Rechnungshöfe über die vermittelten Subventionen führen. Die Zuweisung aller Mittel an die DFG einschließlich der für die Sonderforschungsbereiche erfolgt in Globalbeträgen aufgrund der Haushaltsgesetze, so daß die Parlamente auf diesem Weg keinen Einfluß auf deren Verteilung nehmen. Da die Verteilung der Mittel durch die DFG ohne entscheidenden Einfluß der Regierungen geschieht - die Regierungen sind bei den Entscheidungen über die Sonderforschungsbereiche im Bewilligungsausschuß zwar beteiligt, tragen wegen der besonderen Beschlußmodalitäten aber nicht die alleinige Entscheidungsverantwortung - können die Parlamente auch durch Kontrolle von Regierungsentscheidungen keinen Einfluß auf die Verteilung der Förderungsmittel ausüben. Die Kontrolle durch die Rechnungshöfe geschieht nach der Maßgabe der §§ 14 und 26 HGrG (§§ 23 und 44 BHO). Zwischen der DFG und den Rechnungshöfen hat sich ein Vertrauensverhältnis eigener Art entwickelt¹⁾.

Die große Selbständigkeit, die die DFG bei der Verteilung der Mittel hat, entspringt ihrem Selbstverständnis als "Selbstverwaltungsorganisation der Wissenschaft"²⁾. Das erklärt sich einerseits aus dem Mitgliederkreis der DFG, der in erster Linie aus den autonomen Hochschulen und privaten Forschungsvereinigungen besteht, und andererseits aus der privaten Initiative, die bei der Gründung und bei der Wiedererrichtung der DFG nach dem Krieg ein bestimmendes Element der DFG war. Die Zielrichtung geht dabei nicht gegen den Staat, sondern auf Unabhängigkeit vom Staat, die ebenso wie beim Wissenschaftsrat der Tradition der deutschen Wissenschaft, wie sie sich in Art. 142 WRV und Art. 5 Abs.3

1) Becker/Kluge, Kulturpolitik und Ausgabenkontrolle, S.141; vgl. aber auch die Kontroverse DFG - Landesrechnungshof Baden-Württemberg, DFG-mitteilungen 1/75, S.23ff.

2) Vgl. das Impressum der DFG-mitteilungen.

GG ausdrückt, entspricht¹⁾. Staatliche Vertreter drängen verschiedentlich unter dem Hinweis auf die gesellschaftliche Relevanz der Forschung auf größere inhaltliche Einwirkungsmöglichkeiten bei den Entscheidungen der DFG, stellen deren Selbstverwaltungscharakter aber nicht grundsätzlich in Frage²⁾.

Die eingeschränkte parlamentarische Kontrolle der Förderungsentscheidungen der DFG ist also eine Folge des traditionellen, vom Grundgesetz übernommenen Wissenschaftsverständnisses³⁾.

Soweit die Umgehung einer öffentlich-rechtlichen Verwaltungseinheit nachteilige Folgen für den Subventionsempfänger haben kann, insbesondere für die Geltung der Grundrechte und den Rechtsweg, kann man diese durch Anwendung des öffentlichen Rechts eher ausschalten als durch die pauschale Unzulässigkeitserklärung der privatrechtlichen Form⁴⁾.

Insgesamt läßt sich mit Oppermann⁵⁾ sagen, daß bei der DFG der - verfassungsrechtlich zulässige - Rückgriff auf das Privatrecht den Blick nicht dafür verstellen darf, daß funktionell-öffentliche Kulturverwaltung vollzogen wird⁶⁾.

cc) Die verfassungsrechtliche Beurteilung der im Sonderforschungsbereichsprogramm tätigen Gremien der DFG

Entscheidungstätigkeiten übt die DFG im Sonderforschungsbereichsprogramm durch den Senat, der die allgemeinen För-

-
- 1) Zierold, DöV 1960, 482f; Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S.118; Preuß, Begriff, S.215.
 - 2) Vgl. v.Dohnanyi auf der DFG-Jahresversammlung 1973, DFG-mitteilungen 3/73, S.15f.
 - 3) Bode, WissR 1972, 237.
 - 4) Oppermann, aaO. S.428 Anm.69; Pestalozza, Formenmißbrauch, S.184; s.u. 3.Teil, wo diese Fragen erörtert werden.
 - 5) aaO. S.428.
 - 6) Vgl. a. Preuß, aaO. S.51ff, der in der privatrechtlichen Form "ein geeignetes Medium kultureller Selbstverwaltung" (S.55) zu sehen scheint.

derungsbestimmungen (Leitsätze) erläßt, und den Bewilligungsausschuß aus, der die einzelnen Finanzierungsentscheidungen fällt. Rechtsgrundlage sind die §§ 6 und 7 Sonderforschungsbereichsabkommen sowie Art. 91 b GG. Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Entscheidungskompetenzen der DFG im Sonderforschungsbereichsprogramm stellen sich die gleichen Probleme wie beim Wissenschaftsrat.

Während auf den Bewilligungsausschuß die Grundsätze über die Entscheidungsmodalitäten und -wirkungen von Gemeinschaftsgremien nach Art. 91 b GG ebenso wie für den Wissenschaftsrat analog angelegt werden können, scheidet dies für den Senat der DFG aus, da er allein aus regierungsunabhängigen Wissenschaftlern zusammengesetzt ist. Für die allgemeinen Förderungsregelungen des Senats gilt jedoch auch der Zustimmungsvorbehalt des § 7 Sonderforschungsbereichsabkommen, so daß weder der Bund noch die Länder in rechtlich relevanten Fragen vom Senat der DFG gebunden werden können.

Im Bewilligungsausschuß entspricht das Stimmenverhältnis von Bund und Ländern den Erfordernissen des Art. 91 b GG. Eine das Sitzland gegen seinen Willen bindende Finanzierungsentscheidung des Bewilligungsausschusses ist nach § 3 Sonderforschungsbereichsabkommen ebensowenig möglich wie bei der Anerkennung durch den Wissenschaftsrat.

Die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten von Entscheidungen der DFG im Sonderforschungsbereichsprogramm sind noch geringer als beim Wissenschaftsrat, da dem Senat der DFG keine Regierungsvertreter angehören und im Bewilligungsausschuß die Wissenschaftler ein Übergewicht besitzen. Dieses erklärt sich nicht so sehr aus dem Vetorecht, das einer Mehrheit von ihnen zusteht, sondern aus ihrer gleichzeitigen Mitgliedschaft im Senatsausschuß für Sonderforschungsbereiche. In dieser Eigenschaft sind sie in-

tensiv mit der Begutachtung der Sonderforschungsbereichsanträge befaßt, so daß sie einen großen Informationsvorsprung vor den Regierungsvertretern im Bewilligungsausschuß haben. Daher folgt der Bewilligungsausschuß, der jährlich nur zweimal zusammentritt, in aller Regel ohne längere Aussprache den Vorschlägen des Senatsausschusses.

Der dominierende Einfluß der weisungsfreien Wissenschaftler auf die allgemeinen und speziellen Förderungsentscheidungen der DFG im Sonderforschungsbereichsprogramm findet seine verfassungsrechtliche Grundlage, wie schon oben zum Wissenschaftsrat und zum privatrechtlichen Status der DFG ausgeführt, in der Selbstverwaltungsgarantie der Wissenschaft. Er bedarf im Hinblick auf die Planungsziele des Sonderforschungsbereichsprogramms im vierten Teil der Arbeit einer kritischen Betrachtung.

Zweiter Teil

Die organisationsrechtliche Einordnung der Sonderforschungsbereiche in die Hochschulen

A. Das Problem

So einfach und einleuchtend die Zielvorstellungen des Sonderforschungsbereichsprogramms, die verstärkte Förderung der Forschung, Kooperation und Schwerpunktbildung erscheinen, so groß sind die Schwierigkeiten nicht nur beim Aufbau der Sonderforschungsbereiche, sondern auch bei deren organisationsrechtlicher Einordnung in die Hochschulen. Das Sonderforschungsbereichsprogramm erstreckt sich nicht auf Bereiche, in denen erst Aufbauarbeit zu leisten wäre, wie z.B. die Schaffung neuer Forschungseinrichtungen. Es bezweckt auch nicht die bloß quantitative Erweiterung vorhandener Potentiale, sondern greift in die überaus vielschichtigen und unterschiedlich gewachsenen Strukturen der Hochschulen ein, um durch den "Köder" einer Ergänzungsausstattung einen Konzentrations- und Kooperationsprozess in der Hochschulforschung zu verstärken oder überhaupt erst in Gang zu setzen, der Strukturveränderungen zur Voraussetzung wie zur Folge hat.

Da ein Sonderforschungsbereich institutionell in einer Hochschule verankert sein soll¹⁾, ist es eine wesentliche Bedingung für seine erfolgreiche Arbeit, daß für ihn geeignete institutionelle Formen bestehen oder geschaffen werden. Dazu bedarf es der Klärung, bei wem die Kompetenz liegt, den organisatorischen Aufbau der Hochschulen zu regeln.

1) WR-Empfehlungen 1967 S. 132: "Institutionell geprägt".

Während Gerber¹⁾ noch 1965 eine Autonomie der wissenschaftlichen Hochschulen "als ungeschriebenen Verfassungssatz zur Gewährleistung der akademischen Selbstbestimmung in einem nach der historischen Entwicklung der Universitäten näher bestimmbaren und abgrenzbaren Ausmaß" gegeben sah²⁾ und das Wort Hochschulgesetz in Anführungszeichen setzen konnte, stellte Köttgen³⁾ schon 1958 trotz einer größeren Anzahl autonomer Universitäts-satzungen⁴⁾ "das Fehlen einer Verfassungsautonomie der wissenschaftlichen Hochschulen" fest⁵⁾. Seit 1966 haben alle Länder bis auf die Ausnahmen des niedersächsischen Vorschaltgesetzes⁶⁾ und des bremischen Universitätserrichtungsgesetzes⁷⁾ Hochschulgesetze erlassen⁸⁾, die die Organisation der Hochschulen so detailliert regeln, daß der den Hochschulen verbleibende Regelungsspielraum nicht mehr als schlichte Ausführungsbestimmungen zuläßt. Das Bundesverfassungsgericht stellt in

-
- 1) Rechtsentwicklung, Bd.I S.20f; noch nachdrücklicher in Gerber, Hochschule, S.12ff.
 - 2) Dagegen schon 1931 die Bemerkung von Peters, daß von der Satzungsgewalt der Universitäten nur das Promotionsrecht geblieben sei, vgl. Kluge, Die Universitäts-selbstverwaltung, S.218.
 - 3) Universität, S.34f.
 - 4) Vgl. Kluge, aaO. S.218ff.
 - 5) Nachweise über den Meinungsstreit bei Evers, Hochschulverfassung, S.33 Anm.68.
 - 6) v. 26.10.1971 idF. v. 12.11.1973 (GVBl. S.430).
 - 7) v. 8.9.1970 (GBl. S.101).
 - 8) Das Hess HSChG v. 16.5.1966 kann als Ausgangspunkt der neueren Hochschulgesetzgebung angesehen werden. Zu den schon damals bestehenden Gesetzen, die meist nur jeweils eine Hochschule betrafen, vgl. Evers, aaO. S.11 Anm.6. Im folgenden wird zugrundegelegt: Bad Württ HSChG v. 19.3.1968 idF. v. 27.7.1973 (GBl. S.246 ber. S.376 u.487); Bay HSChG v. 21.12.1973 (GVBl. S.679); Bln UniG v. 16.7.1969 (GVBl. S. 909), geändert am 27.11.1970 (GVBl. S.915), 22.3.1973 (GVBl. S.518), 19.11.1973 (GVBl. S.1936), 10.12.1974 (GVBl. S.2803); Hmb UniG v. 22.4.1969 idF. v. 24.4.1973 (GVBl. S.127), geändert am 10.7.1973 (GVBl. S.284); Hess UniG v. 12.5.1970 (GVBl.I S.324), das das HSChG v. 16.5.1966 ablöste (§61 Abs.1 UniG); NRW HSChG v. 7.4.1970 (GVBl. S.254), geändert am 30.5.1972 (GVBl. S.134 ber. S.179); RhPf HSChG v. 22.12.1970...

seinem Hochschulurteil vom 23. 5. 1973 die Organisationskompetenz der Landesgesetzgeber für die Hochschulen nicht einmal mehr in Frage, sondern grenzt das gesetzgeberische Ermessen bloß negativ ab¹⁾.

Die umstrittene These einer verfassungs- oder gewohnheitsrechtlichen Garantie der Verfassungsautonomie der Hochschulen ist also durch die gerichtlich bestätigte Rechtsentwicklung vollends entkräftet worden. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Hochschulwesen kann jedoch nicht das von der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 5 Abs. 3 GG mitumfaßte Recht der Hochschulen zum Erlaß von Satzungsregelungen aufheben. Diese müssen sich allerdings im Rahmen der Gesetze, insbesondere der Hochschulgesetze²⁾ bewegen. Unerörtert bleiben muß hier, welche Fragen der den Hochschulen garantierte Rechtsetzungsbereich umfaßt³⁾.

Die gegenwärtige Lage ist gekennzeichnet durch einen verstärkten staatlichen Zugriff auf die Hochschulen, der sich in immer detaillierteren Hochschulgesetzen⁴⁾ und überregionalen Vereinbarungen zur Kapazitätsberechnung und Studienplatzvergabe zeigt. Damit wird zweifelsohne der Regelungsspielraum der Hochschulen eingeengt.

... GBl. 1971 S.5), geändert am 27.2.1973 (GVBl. S.44); Saarl. UniG v. 7.7.1971 (ABl. S.506); SchlH HSG v. 2.5.1973 (GVBl. S.153).

1) BVerfGE 35,79 (116ff).

2) So ausdrücklich: § 10 Abs.1 BadWürtt HSchG; Art. 5 Abs.1 Bay HSchG; § 1 Abs.2 Bln UniG; §1 Abs.5 NRW HSchG; § 6 Abs.2 RhPf HSchG; § 12 Abs.1 SchlH HSG.

3) Dazu Sterzel, Wissenschaftsfreiheit, der die umfangreiche Literatur zu diesem Problemkreis darstellt und analysiert.

4) "Beispielhaft" sind das SchlH HSG und das Bay HSchG.

Für Sonderforschungsbereiche geeignete institutionelle Organisationsformen in den Hochschulen können also auf drei Kompetenzebenen geschaffen werden:

- durch unmittelbare Geltung der zwischen Bund und Ländern vereinbarten und vom Wissenschaftsrat und der DEG konkretisierten Grundsätze des Sonderforschungsberichtsprogramms, die die Regelungen der Hochschulgesetze und -satzungen dort modifizieren würden, wo diese den Erfordernissen eines Sonderforschungsbereichs nicht entsprechen. Zur Korrektur der für Sonderforschungsbereiche hinderlichen Bestimmungen käme auch das Prinzip der Bundestreue in Betracht.
- durch die Hochschulgesetzgebung der Länder, wobei das Prinzip der Bundestreue die Länder zum Erlaß der für Sonderforschungsbereiche geeigneten Organisationsregelungen verpflichten könnte, soweit solche in den geltenden Hochschulgesetzen nicht schon existieren.
- durch Satzungsrecht der Hochschulen im Rahmen des jeweiligen Hochschulgesetzes.

Diese drei Kompetenzebenen soll en nacheinander untersucht werden; existieren auf einer Ebene Bestimmungen, die den Sonderforschungsbereichen eine angemessene Organisationsform erlauben, so erübrigt sich eine Prüfung der Regelungsmöglichkeiten der folgenden Ebenen. Erst im Anschluß daran - und nicht schon auf der Ebene einer bundesweiten Geltung der Sonderforschungsbereichsgrundsätze - wird auf die Bedeutung des gegenwärtig erst vom Bundestag beschlossenen Hochschulrahmengesetzes für die Sonderforschungsbereiche eingegangen werden, da dessen Zukunft noch ungewiß ist.

B. Die unmittelbare Geltung der vom Wissenschaftsrat und der DFG aufgestellten organisatorischen Grundsätze für Sonderforschungsbereiche

Die rechtliche Grundlage für die Schaffung von Organisationseinheiten, die den Erfordernissen eines Sonderforschungsbereichs entsprechen, aber von den Bestimmungen der Hochschulgesetze und Hochschulsatzungen abweichen, wäre dann gegeben, wenn das Sonderforschungsbereichsabkommen unmittelbare gesetzesbrechende Geltung hätte. Das Sonderforschungsbereichsabkommen macht in § 1 die Wissenschaftsratsempfehlungen zum Sonderforschungsbereichsprogramm zur Grundlage der gemeinsamen Förderung, so daß auch die organisatorischen Vorstellungen für die Sonderforschungsbereiche, wie sie in den Wissenschaftsratsempfehlungen schon enthalten oder auf Grund der §§ 6 und 7 Sonderforschungsbereichsabkommen vom Wissenschaftsrat und der DFG erarbeitet wurden, als Bestandteil des Sonderforschungsbereichsabkommens angesehen werden können.

Der kooperative Föderalismus müßte geradezu, ähnlich wie Art. 24 Abs.1 GG für den Gesamtstaat, als offene Flanke der Länderselbständigkeit bezeichnet werden, wenn alle Regierungsvereinbarungen, die unter dem Titel kooperativer Föderalismus firmieren, vor- wie nachgängiges Landesrecht modifizieren könnten¹⁾. Die gravierenden Folgen

1) Praktisch zum selben Ergebnis führte die Bestimmung des Novellierungsentwurfes zum Bln UniG vom Januar 1973, wonach der Senator für Wissenschaft und Kunst im Rahmen der allgemeinen Staatsaufsicht Maßnahmen von der Universität hätte verlangen können, die zur Erfüllung der vom Land Berlin mit dem Bund und anderen Ländern getroffenen Vereinbarungen erforderlich sind; vgl. Schefold, Der Tagesspiegel vom 3.2.1973, S.9. Die Exekutive könnte von der Universität also die Durchbrechung des Universitätsgesetzes verlangen, um Regierungsvereinbarungen zu erfüllen. Ob mit oder ohne Bemäntelung durch den kooperativen Föderalismus bleibt dies der Entwurf eines verfassungswidrigen Ermächtigungsgesetzes.

der Kooperation für den Spielraum der Länder, insbesondere der Landesparlamente, sind schon angesprochen worden¹⁾. Findet die Kooperation auf Gebieten statt, in denen schon landesrechtliche Regelungen bestehen, so können diese die wirkungsvolle Durchsetzung der Kooperation sehr wohl behindern. Die Forderung nach Effektivierung, nach Zusammenarbeit darf aber nicht zu einer Durchbrechung der Gewaltenteilung auf Landesebene führen, da sonst das Klagen über die Entmachtung der Landesparlamente durch Gemeinschaftsgremien von Regierungsvertretern auf Bundesebene widersinnig wird. Daher können Landesgesetze nicht durch Vereinbarungen der Regierungen oder noch darunter stehende Regeln wie die Leitsätze der DFG modifiziert werden, gleich, ob ein Verwaltungsabkommen vor oder nach dem Erlass eines Landesgesetzes abgeschlossen worden ist. Dies gebietet der für das Gewaltenteilungsprinzip grundlegende Vorrang des Gesetzes²⁾, der zwar bei internationalen Verwaltungsabkommen faktisch wie auch rechtlich außer Kraft ist³⁾, bei bundesstaatlichen Verwaltungsabkommen jedoch voll aufrechterhalten werden muß⁴⁾. Daraus folgt auch, daß Verwaltungsabkommen den Landesgesetzgeber in seinem künftigen Verhalten nicht binden können⁵⁾.

Ordnete man Regierungsvereinbarungen auf Bundesebene Vorrang vor den Landesgesetzen zu, wäre nicht nur die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive aufs schärfste verletzt, sondern es erhöhen sich auch durchgreifende Einwände aus der Kompetenzverteilung. Wenn

1) 1. Teil, A, S. 17.

2) Grawert, Verwaltungsabkommen, S. 128ff; Kisker, Kooperation, S. 218ff; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20, Rn. 85. a.M. Bauer, Bestandskraft, S. 124ff.

3) Kisker, aaO. S. 219.

4) Kisker, aaO. S. 220.

5) A.M. Kisker, aaO. S. 221; vgl. oben, 1. Teil B.III. 1a)cc), S. 27.

Bund und Länder auf Grund von Art. 91 b GG in der Forschungsförderung zusammenwirken können, dürfen sie diese Kompetenzen nicht dazu gebrauchen, Hochschulstrukturen umzugestalten.

Anders dagegen ist das Verhältnis von Staatsverträgen und Landesgesetzen zu beurteilen, da ein Staatsvertrag mit Zustimmung des Landesparlaments geschlossen wird¹⁾. Es bestimmt sich nach Gesetzeskollisionsrecht und dem aus dem internationalen Verkehr stammenden Gebot der Vertragstreue. Das Sonderforschungsbereichsabkommen ist jedoch kein Staatsvertrag, so daß diese Prinzipien hier keine Anwendung finden.

C. Das Prinzip der Bundestreue als Instrument zur Korrektur hochschulgesetzlicher Organisationsregelungen

Soweit alle bis an den Rand des Vertretbaren gehenden Auslegungen der einzelnen Hochschulgesetze zu keinen sonderforschungsbereichsgerechten Organisationsformen führen, läßt sich das Prinzip der Bundestreue als ultima ratio zur Beseitigung landesgesetzlicher Hindernisse denken.

Dieses vielfach schillernde Prinzip²⁾, das in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu föderalistischen Problemen eine zentrale Stellung einnimmt³⁾, ist vielfältiger Kritik in der unübersehbaren Literatur zum Bundesstaatsprinzip begegnet⁴⁾. Wenn Hesse schon 1962⁵⁾ in kaum einem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall den Rückgriff auf das Prinzip der Bundestreue als zwingend ansah, so dürften sich durch die Einführung der

1) Vgl. oben, 1. Teil B III 1a).

2) Dazu grundlegend Bayer, Die Bundestreue.

3) Hesse, Grundzüge, S. 108; jedoch ohne klare Linie, vgl. die Darstellung der einzelnen Urteile bei Bauschke, Bundesstaatsprinzip, S. 112ff.

4) Vgl. etwa Fuß, Die Bundestreue, ein unentbehrlicher Rechtsbegriff? DÖV 1964, 37; Hempel, Bundesstaat, S. 78ff.

5) Der unitarische Bundesstaat, S. 7.

Gemeinschaftsaufgaben mit ausführlichen Regelungen des Zusammenspiels von Bund und Ländern die Anwendungsfälle des Prinzips - zumindest im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben - noch mehr verringern. Das in seinen Auswirkungen geradezu unberechenbare und eher gegen als für den Bund ausschlagende¹⁾ Prinzip sollte also noch größerer Zurückhaltung begegnen als bisher.

Zur Lösung des Problems könnte die Anwendung des Prinzips der Bundestreue in der Rechtssprechung zu mehreren Landesbesoldungsgesetzen²⁾ herangezogen werden. Danach stellt der Grundsatz der Bundestreue eine Rechtsschranke für die Ausübung der Gesetzgebungsbefugnisse von Bund und Ländern dar und kann zur Verfassungswidrigkeit von Gesetzen führen³⁾. Auf diese Weise ließen sich möglicherweise für Sonderforschungsbereiche hinderliche Organisationsregelungen der Hochschulgesetze ausschalten.

Voraussetzung für eine derartige Anwendung des Prinzips der Bundestreue ist jedoch, daß die Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen nicht auf den Raum des Landes begrenzt bleiben, sowie daß der Landesgesetzgeber seine Freiheit offenbar mißbraucht hat.

Die für die Sonderforschungsbereiche ungünstigen Organisationsbestimmungen der Hochschulgesetze können kaum als offensichtlich mißbräuchlich bezeichnet werden; jedenfalls haben sie keine Wirkung über das betreffende Land hinaus. Organisatorische Behinderungen können nur eine geringere Zahl von Sonderforschungsbereichen in dem betreffenden Land zur Folge haben, die die anderen Länder eher indirekt begünstigt.

Durch das Prinzip der Bundestreue lassen sich also kei-

1) Vgl. das Resumée der Bundesverfassungsgerichtsurteile bei Bauschke, aaO. S.123.

2) E 4,115; 32,199; 34,9.

3) E 4,140ff; 32,218ff; 34,44ff.

ne organisationsrechtlichen Anpassungen der Hochschulgesetze an die Bedürfnisse eines Sonderforschungsbereichs erzielen.

D. Das Prinzip der Bundestreue als Pflicht zum Erlaß geeigneter Organisationsnormen für Sonderforschungsbereiche

Das Prinzip der Bundestreue könnte die Landesgesetzgeber zum Erlaß von Organisationsnormen verpflichten, die eine geeignete Grundlage für Sonderforschungsbereiche darstellen. Eine Pflicht des Gesetzgebers, künftig in einer bestimmten Weise zu handeln, kann durch ein von der Exekutive abgeschlossenes Abkommen nicht begründet werden, da sie dem Gewaltenteilungsprinzip zuwiderliefe¹⁾. Die in Art. 20 Abs. 3 GG begründete Vorrangstellung des Gesetzgebers würde ebenso unterlaufen, wenn aus dem Prinzip der Bundestreue eine generelle Handlungspflicht des Gesetzgebers hergeleitet werden könnte. Allein unter den Bedingungen, unter denen schon existierende Gesetze gegen den Grundsatz der Bundestreue verstoßen, könnte aus diesem Grundsatz eine Pflicht des Gesetzgebers folgen, in einer bestimmten Weise tätig zu werden. Derartige Bedingungen liegen hier jedoch nicht vor, so daß keine Pflicht der Landesgesetzgeber besteht, sonderforschungsbereichsrechtliche Organisationsnormen zu schaffen.

E. Der Weg der organisationsrechtlichen Einordnung der Sonderforschungsbereiche auf der Grundlage der Hochschulgesetze

Da die organisatorischen Vorstellungen des Wissenschaftsrates und des DFG weder auf dem Wege der unmittelbaren Geltung noch durch das Prinzip der Bundestreue den Bestimmungen der Hochschulgesetze vorgehen, muß ihre Verträglichkeit mit den von den Hochschulgesetzen angebotenen Organisationsformen im einzelnen geprüft werden.

1) Vgl. oben, 2. Teil B, S. 74f.

Dazu werden zuerst die organisationsrelevanten Merkmale eines Sonderforschungsbereichs aus den Wissenschaftsrats-empfehlungen und den Leitsätzen der DFG zusammengestellt und dann die organisatorischen Möglichkeiten nach den Hochschulgesetzen dargetan.

I. Die organisatorischen Merkmale eines Sonderforschungsbereichs

Bei den Aussagen des Wissenschaftsrates und der DFG zur Organisation eines Sonderforschungsbereichs sind die Aussagen über die Stellung eines Sonderforschungsbereichs im Gefüge einer Hochschule und über die Binnenstruktur eines Sonderforschungsbereichs zu unterscheiden. Beide Aspekte müssen ins Auge gefaßt werden, um die gegebenen Organisationsformen der Hochschulgesetze auf ihre Eignung für Sonderforschungsbereiche prüfen zu können.

1. Die Stellung eines Sonderforschungsbereichs innerhalb der Hochschule

Ausgangspunkt für alle Aussagen über die Stellung eines Sonderforschungsbereichs innerhalb der Hochschule ist die Forderung, daß ein Sonderforschungsbereich über längere Zeit bestehen und institutionell geprägt sein soll¹⁾. Die Kriterien, außerordentlicher Personal- oder Kostenaufwand, Vorhandensein besonderer Einrichtungen oder Verbindung zu Forschungsinstituten außerhalb der Hochschule²⁾ sind nicht nur Ausdruck, sondern auch Grund für die institutionelle Verfestigung eines Sonderforschungsbereichs, da die Zusammenarbeit in einer größeren Gruppe immer einer festen Struktur bedarf. Die organisatorische Struktur eines Sonderforschungsbereichs soll von den Mitgliedern des Sonderforschungsbereichs selbst bestimmt werden³⁾. Dabei sind Kompetenzen vorzusehen und zu re-

1) WR-Empfehlungen 1967, S.132.

2) WR-Empfehlungen 1967, S.132f.

3) WR-Empfehlungen 1967, S.142.

geln, wie z.B. die Entscheidungen über Anschaffung und Zuweisung von Geräten, Einstellung und Zuweisung von Personal, die nur in die Kompetenz der von den Hochschulgesetzen oder Universitätssatzungen vorgesehenen Organisationseinheiten fallen können. Die Hochschulgesetze und -satzungen ordnen alle Entscheidungsbefugnisse, die in einer Hochschule anfallen, - wie in jeder geschlossenen Organisation - bestimmten Einheiten und Gremien zu, die nicht beliebig erweitert oder verändert werden können.

Die Sonderforschungsbereiche müssen also Organisationen sein, denen Entscheidungsbefugnisse von den Hochschulgesetzen oder -satzungen übertragen sind. Welcher Typ von Organisationseinheit für Sonderforschungsbereiche geeignet ist, stellt das im folgenden zu klärende Problem dar. Da ein Sonderforschungsbereich nicht ein ganzes Fach vertritt, sondern ein konkretes Projekt bearbeitet, werden ihm in aller Regel nicht alle Wissenschaftler der beteiligten Fachbereiche oder deren Untergliederungen angehören, so daß ein Sonderforschungsbereich andere Organisationseinheiten, insbesondere bei interdisziplinären Projekten, partiell überlagern wird.

Ist ein Sonderforschungsbereich eine Organisationseinheit innerhalb der Hochschule, heißt das nicht, daß er zugleich auch ein Organ der Hochschule im Sinne des herkömmlichen Organbegriffs ist. Ein Organ ist danach diejenige organisatorische Funktionseinheit, deren Verhalten rechtlich unvermittelt einer juristischen Person zugerechnet werden kann¹⁾. Dieser Organbegriff ist aus der Auseinandersetzung mit den Problemen, wie juristische Personen handeln können, wann und wessen rechtsgeschäftliches und deliktisches Verhalten der juristischen Person zuzurechnen ist,

1) Vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, S.30 Anm.32; Wolff II, §74 If und 6; Forsthoff, Lehrbuch, S.449 dagegen verzichtet auf den Organbegriff und setzt an seine Stelle den weiter gefaßten Begriff der Amtsinstitution.

hervorgegangen¹⁾. Die damit zusammenhängenden Probleme betreffen das Verhältnis der juristischen Person Dritten gegenüber (Aussenbereich); sie interessieren hier nicht.

Über das Verhältnis eines Sonderforschungsbereichs zu den anderen Organisationseinheiten innerhalb der Hochschule trifft der Wissenschaftsrat nur die kurze Feststellung, daß über die Errichtung eines Sonderforschungsbereichs wegen der weitreichenden Konsequenzen für die Hochschule das zentrale Beschlußorgan der Hochschule, also in der Regel der Senat, entscheiden soll²⁾. Bedeutend weiter geht Leitsatz 9 der DFG, der die Sonderforschungsbereiche auch nach ihrer Errichtung in die Zuständigkeit zentraler Entscheidungsgremien der Hochschulen fallen lassen möchte. Der zur Begründung angeführte fächerübergreifende Charakter der Forschungsprogramme der Sonderforschungsbereiche trifft sicher oft zu, berechtigt aber keineswegs zu einer generellen Ausgliederung der Sonderforschungsbereiche aus den Zuständigkeiten der Fachbereiche, wie sie die DFG in Leitsatz 9 wünscht.

Der Wissenschaftsrat verlangt für die Sonderforschungsbereiche generell keine Schaffung von Organisationseinheiten, die allein in die Zuständigkeit zentraler Hochschulgremien fallen, sondern weist nur auf die Möglichkeit der Ausgliederung von Instituten aus den Fachbereichen³⁾ als einen für Sonderforschungsbereiche gangbaren Weg hin.

Das Bestreben der DFG nach Ausgliederung der Sonderforschungsbereiche aus den Fachbereichen in Leitsatz 9 wird

-
- 1) Zu seinen Grundlagen, Entwicklungen und Problemen vgl. sehr kritisch, Böckenförde, Organ, S.269f.
 - 2) WR-Empfehlungen 1967, S.142 u. Leitsatz 7.
 - 3) WR-Empfehlungen 1967, S.142; in den Empfehlungen 1970, S.99 kann der Satz "neben Fachbereichen sollten weitere organisatorische Einheiten wie Sonderforschungsbereiche vorgesehen werden", auch als ein "darüberhinaus" verstanden werden und nicht als grundsätzliche...

in bedenklicher Weise unterstützt von Leitsatz 17. Nach Leitsatz 17 sind Eingriffe sachlich unzuständiger Hochschulorgane in die Forschungstätigkeit eines Sonderforschungsbereichs ein Grund für die Einstellung der Finanzierung der DFG. Da die Unverhältnismäßigkeit einer derartigen Reaktion offenbar ist, kann Leitsatz 17 nur so verstanden werden, daß er Leitsatz 9 Nachdruck verleihen soll, die Sonderforschungsbereiche aus den Fachbereichen herauszulösen, und jede Einflußnahme eines eventuell unliebsamen Fachbereiches von vornherein unterbinden will. Die alleinige Zuständigkeit der Hochschulzentrale, die im Gegensatz zum Fachbereich fachlich nicht kompetent sein kann, bedeutet eine größere Einflußmöglichkeit der DFG, die unmißverständlich im Tätigkeitsbericht 1970¹⁾ ausgedrückt ist: "Die in einem mehrstufigen Verfahren durch Heranziehung der kompetentesten Sachverständigen zustande gekommenen Entscheidungen der DFG dürfen nicht durch andere Organe innerhalb der einzelnen Hochschulen, welcher Art sie auch seien, verändert oder aufgehoben werden können, da es sonst sinnlos wäre, den umfangreichen Arbeitsaufwand durch die DFG anzustrengen. Um den berechtigten Ansprüchen der Hochschulen auf Autonomie gerecht zu werden, sind deshalb die Anträge auf Errichtung eines Sonderforschungsbereichs durch die obersten Instanzen der Hochschule zu stellen." Damit wird eine Absonderung der Forschung in der Hochschule aus den Fachbereichen in eigene Exklaven Vorschub geleistet, die aus politischen oder persönlichen Gründen für manche Wissenschaftler willkommen sein mag, der Verbindung von Forschung und Lehre, sowie einer offenen Diskussion der Forschungsziele in vielen Fällen schädlich sein muß.

...Option für die Ausgliederung.

1) S. 18.

2. Die Binnenstruktur eines Sonderforschungsbereichs

Beherrschendes Prinzip der inneren Struktur eines Sonderforschungsbereichs soll der Kooperationsgedanke sein¹⁾. Die Förderung der Kooperation ist ein wesentliches Ziel des Sonderforschungsbereichsprogramms, ohne daß Kooperation als solche schon gefördert werden soll²⁾.

Wissenschaftsrat und DFG sprechen stets nur von der Kooperation von Wissenschaftlern, ohne Status oder Qualifikationsunterschiede zu erwähnen. Völlig offen bleibt also, ob der im Begriff Kooperation mitschwingende Gleichberechtigungsgedanke im Sonderforschungsbereich realisiert werden soll und die Sonderforschungsbereiche damit als ein Instrument einer demokratisierenden Hochschulreform gedacht sind, oder ob auch die Zusammenarbeit im Rahmen althergebrachter Abhängigkeitsverhältnisse als Kooperation im Sinne des Wissenschaftsrats und der DFG zu verstehen ist. Man kann wohl kaum unterstellen, daß ersteres die Absicht des Wissenschaftsrates und der DFG ist, auch wenn man den Hinweis des Wissenschaftsrates, daß Sonderforschungsbereiche vor allem für solche Gebiete eingerichtet werden sollen, in denen es auf die Zusammenarbeit mehrerer Lehrstuhlinhaber ankommt³⁾, nicht als eine Beschränkung des Kooperationsgedankens auf Lehrstuhlinhaber deuten will. Eindeutiger ist allerdings der Satz, daß die Arbeitsweise eines Sonderforschungsbereichs im einzelnen nur die beteiligten Institute und Hochschullehrer selbst sinnvoll regeln können⁴⁾. Bei diesem mehr beiläufigen Hinweis des Wissenschaftsrates sowie bei den Forderungen, daß ein Sonderforschungsbereich sich eine Ordnung geben⁵⁾ und seinen Sprecher wählen⁶⁾

1) WR-Empfehlungen 1967, S.130; Leitsätze 1 und 4.

2) Leitsatz 2.

3) WR-Empfehlungen 1967, S.130.

4) WR-Empfehlungen 1967, S.142.

5) Leitsatz 9.

6) WR-Empfehlungen 1967, S.142.

soll, wird eine Mitgliederversammlung vorausgesetzt, die jedoch weder in den Wissenschaftsratsempfehlungen noch in den Leitsätzen der DFG erwähnt wird. Restlos offen bleibt der in diesen Fragen mitbestimmungsberechtigte Mitgliederkreis.

So bleibt die Kooperationsformel in struktureller Hinsicht praktisch eine Leerformel, die zwar einer stärkeren Mitbestimmung der wissenschaftlichen Mitarbeiter und anderer Gruppen nicht im Wege steht, aber auch keinerlei Veränderungen des von den Hochschulgesetzen und -satzungen geregelten und praktizierten Mitbestimmungsstandes bewirkt. Daher existieren sowohl Sonderforschungsbereiche mit einer sehr weit gefaßten Mitgliedschaft¹⁾ und einer Mitgliederversammlung mit weitgehenden Kompetenzen²⁾ als auch Sonderforschungsbereiche, in denen nur Leiter von Forschungsgruppen Mitglieder sein können³⁾.

Ebensowenig wie aus dem allgemeinen Kooperationsgedanken ist aus den Aussagen, daß ein Sonderforschungsbereich sich selbst im Einvernehmen mit der Hochschule und in Abstimmung mit der DFG eine Ordnung geben⁴⁾, über seine wissenschaftliche Entwicklung und seine laufenden Angelegenheiten entscheiden⁵⁾ und sich einen Sprecher wählen⁶⁾ soll, eine konkrete innere Struktur herzuleiten.

Wegen des personellen und thematischen Umfangs eines Sonderforschungsbereichs geht die DFG von einer Gliederung der Sonderforschungsbereiche in Teilprojekte aus⁷⁾, ohne daraus weitere strukturelle Konsequenzen zu ziehen

1) Z.B. SFB 10, 13 und 63.

2) Z.B. SFB 10 und 13; die Mitgliederversammlung des SFB 63 hat engere Kompetenzen.

3) Z.B. SFB 46 (Molgrudent), dessen Satzung bei Avenarius, Forschungsschwerpunkte, Anhang, abgedruckt ist.

4) WR-Empfehlungen 1967, S.142 und Leitsatz 9.

5) Leitsatz 9.

6) WR-Empfehlungen 1967, S.142.

7) In den Leitsätzen 3, 4 und 5.

und z.B. die Bildung eines Gremiums aller Teilprojektleiter vorzusehen. Ein derartiges Repräsentativgremium existiert - mit allerdings stark differenzierender Zusammensetzung¹⁾ und Zuständigkeit - in sehr vielen Sonderforschungsbereichen²⁾.

Mit der Forderung, daß sich ein Sonderforschungsbereich selbst seine Ordnung geben soll, ist nichts über den für einen Sonderforschungsbereich beanspruchten Entscheidungsspielraum gesagt. Ordnung kann sowohl Geschäfts- wie Grundordnung, also zwei in ihrer Reichweite sehr unterschiedliche Ordnungen, bedeuten. Daß die beteiligten Wissenschaftler über ihre gemeinsame wissenschaftliche Entwicklung entscheiden, ist praktisch und verfassungsrechtlich gar nicht anders möglich. Offen bleibt auch, was unter laufenden Angelegenheiten zu verstehen ist.

Einzig konkrete Aussage in diesem Zusammenhang ist die Forderung des Wissenschaftsrates nach der Wahl eines Sprechers des Sonderforschungsbereichs, der die Ergänzungsausstattung bei der DFG zu beantragen hat und zugleich die Koordination der Forschung übernehmen kann³⁾.

Die Probleme, die sich aus der Mitgliedschaft nicht universitätsangehöriger Wissenschaftler im Sonderforschungsbereich ergeben, haben keine Bedeutung für die innere Organisation eines Sonderforschungsbereichs und werden daher unten gesondert erörtert.

3. Zusammenfassung

Zusammenfassend sind also den Empfehlungen des Wirtschaftsrates und den Leitsätzen der DFG folgende organisatorisch relevanten Postulate für einen Sonderforschungsbereich zu entnehmen:

1) Zum Beispiel durch Hinzuwahl weiterer Mitglieder.

2) Z.B. SFB 10, 13, 144 und 161.

3) WR-Empfehlungen 1967, S.142.

1. Ein Sonderforschungsbereich soll durch das zentrale Entscheidungsgremium der Hochschule errichtet werden.
2. Ein Sonderforschungsbereich solleine Organisations-einheit sein, die direkt der Hochschulzentrale und nicht den Fachbereichen unterstellt ist.
3. Ein Sonderforschungsbereich soll sich eine Ordnung geben, seinen Sprecher wählen und über seine laufenden Angelegenheiten entscheiden.

Von diesen drei Merkmalen betreffen nur die beiden letzteren die eigentliche Struktur eines Sonderforschungsbereichs. Während das zweite noch faßbar ist, ist das dritte unter Aussparung der zentralen Fragen wie Aufzählung, Zusammensetzung und Zuständigkeit der Organe eines Sonderforschungsbereichs so ungenau und wenig griffig, daß sich daraus kein Organisationsmuster eines Sonderforschungsbereichs ableiten läßt, das an den von den Hochschulgesetzen detailliert geregelten Organisationsformen auf Deckungsfähigkeit überprüft werden könnte.

II. Die für Sonderforschungsbereiche einschlägigen organisatorischen Bestimmungen der Hochschulgesetze

Avenarius' Ergebnis, daß die Errichtung von Sonderforschungsbereichen nach den hamburgischen und hessischen Universitätsgesetzen gänzlich unzulässig sei¹⁾, mutet eigenartig an, da gerade diese beiden die Sonderforschungsbereiche erwähnen. Die Regelungen der Hochschulgesetze, die seiner Meinung nach der Eignung einer gesetzlich vorgesehenen Organisationsform für Sonderforschungsbereiche entgegenstehen, erscheinen oft überbetont oder peripher angesichts der oben festgestellten weiten und dehnbaren Merkmale eines Sonderforschungsbereichs.

1) Forschungsschwerpunkte, S.122.

Das tritt mit aller Deutlichkeit bei der Prüfung der ersten beiden organisatorischen Merkmale eines Sonderforschungsbereichs zutage: Alle Hochschulgesetze sehen zentrale Einrichtungen vor¹⁾ und behalten die Errichtung der zentralen, aber auch der dezentralen Einrichtungen, den zentralen Entscheidungsgremien der Hochschule vor²⁾. Soweit dabei eine Mitwirkung der staatlichen Verwaltung durch Zustimmung oder Genehmigung erforderlich ist³⁾, wird sie praktisch mit der für die Errichtung eines Sonderforschungsbereichs erforderlichen Zustimmung des Sitzlandes zusammenfallen.

Das dritte organisatorische Merkmal eines Sonderforschungsbereichs, die Eigenständigkeit, wird von den zentralen

-
- 1) §12 Abs.4 BadWürtt HSchG; Art.29 Bay HSchG; §21 Bln UniG; §48 Abs.3 Hmb UniG; §26 Hess UniG; §37 NRW HSchG; §51 Abs.2 S.2 RhPf HSchG; §14 Abs.3 Saarl UniG; §60 SchlH HSG. Soweit die zentrale Einrichtung der Forschung und Lehre dient, wie nach §48 Abs.1 Hmb UniG, kann das nicht der Einrichtung eines SFB entgegenstehen, da SFB gerade die verstärkte Verbindung von Forschung und Lehre zum Ziel haben, vgl. WR-Empfehlungen 1967, S.143 und oben; a.M. Avenarius, aaO. S.85. Die Unabhängigkeit der zentralen Einrichtung vom Fachbereich ist nur nach dem Hess UniG nicht gegeben, da nach §26 Abs.2 die Fachbereiche die Sachmittel und Stellen zuteilen und die wissenschaftlichen Zentren im Benehmen mit den Fachbereichen verfügen.
 - 2) §12 Abs.3 BadWürtt HSchG; Art.29 Abs.1 und Art.22 Abs.1 Bay HSchG; §36 Abs.2 Nr.4 Bln UniG; §48 Abs.2 Hmb UniG; §18 Abs.2 S.2c Hess UniG weist die Entscheidung (!) über die Einrichtung eines SFB dem ständigen Ausschuss für Organisationsangelegenheiten zu, auch wenn der SFB als Betriebseinheit innerhalb eines Fachbereiches gebildet wird, worüber sonst nur der Fachbereich nach §22 Abs.2 entschiede; Einrichtung wissenschaftlicher Zentren §26 Abs.3 Hess UniG; §§35 Abs.1 und 37 Abs.2 NRW HSchG; §51 Abs.6 RhPf HSchG; §§21 Abs.1 Nr.5, 16, Abs.1 Nr.10 iVm 21 Abs.1 Nr.1 Saarl UniG; §§60 Abs.2 und 58 Abs.1 SchlH HSG.
 - 3) §12 Abs.3 Nr.2 BadWürtt HSchG; Art.29 Abs.1, Art.22 Abs.1 Bay HSchG; §36 Abs.1 Nr.4 Bln UniG (das Kuratorium ist zur Hälfte mit staatlichen Vertretern besetzt); §48 Abs.2 Hmb UniG; §37 Abs.2 NRW HSchG; §51 Abs.6 RhPf HSchG; §86 Abs.2, 3, 4 Saarl UniG; §14 Abs. 1 SchlH HSG.

Einrichtungen aller Hochschulgesetze erfüllt, soweit es um die Sprecherwahl¹⁾ und die Regelung der laufenden Angelegenheiten geht²⁾. Wird die Eigenständigkeit im übrigen so verstanden, daß ein Sonderforschungsbereich sich eine Ordnung geben soll, die in umfassender Weise Aufbau und Zusammensetzung der Gremien und deren Kompetenzen regelt, so stehen einer solchen Autonomie eines Sonderforschungsbereichs die Strukturregelungen der meisten Hochschulgesetze entgegen, sei es durch Paritätsregelungen oder dadurch, daß ein anderes Hochschulorgan die Ordnung erläßt³⁾. Aber eine derartige Autonomie läßt sich, wie oben⁴⁾ gezeigt, nicht als notwendiges organisatorisches Merkmal den Wissenschaftsratsempfehlungen oder den Leitsätzen der DFG entnehmen, auch wenn sie von vielen Sonderforschungsbereichen praktiziert und von der DFG befürwortet wird⁵⁾. Eine Ordnung dagegen, die das Verfahren der Kooperation regelt, können sich die zentralen Einrichtungen aller Hochschulen geben. Auch da, wo für die zentralen Einrichtungen eine Ordnung von einem anderen Hochschulorgan erlassen wird⁶⁾, kann diese so weit gefaßt sein, daß sie von der zentralen Einrichtung, dem Sonderforschungsbereich, ausgefüllt werden kann.

Soweit Avenarius Mitbestimmungsregelungen der Hochschulgesetze als hinderlich für eine geeignete Organisations-

-
- 1) Selbstverständlich im Rahmen gesetzlicher Paritätsregelungen.
 - 2) §26 Abs.2 Hess UniG, der Benehmen mit dem Fachbereich voraussetzt, steht dem nicht entgegen.
 - 3) Das ist nach den §§37 Abs.1 Nr.2 NRW HSChG und 51 Abs.4 Nr.3 RhPf HSChG der Fall, die Avenarius, Forschungsschwerpunkte, S.106 u. 115 jedoch nicht als Beeinträchtigung der geforderten Autonomie ansieht. Das zeigt wiederum die Unklarheit und mangelnde Präzisierung dieses Kriteriums, die eine exakte Prüfung an den Hochschulgesetzen unmöglich macht.
 - 4) I. 2.
 - 5) Vgl. den bei Avenarius S.47 zitierten Bericht der DFG, dem Avenarius folgt.
 - 6) §21 Abs.2 Nr.6 BadWürtt HSChG; §14 Abs.5 Saarl. UniG; diese sollen nach Avenarius, aaO. S.59,120 der Errichtung von SFB - im Gegensatz zur Regelung in NRW und RhPf, s.o. - entgegenstehen.

form für Sonderforschungsbereiche ansieht¹⁾, geht er von einem "genossenschaftlichen Charakter der Mitgliederversammlung" aus²⁾, der, wie oben dargetan, den Wissenschaftsratsempfehlungen und den Leitsätzen der DFG in keiner Weise zu entnehmen ist. Die Fragender Mitgliedschafts- und Mitbestimmungsrechte sind vom Wissenschaftsrat und der DFG den einzelnen Ländern und Hochschulen überlassen worden, deren Spielraum inzwischen allerdings durch das Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts erhebliche Einschränkungen erfahren hat.

III. Ergebnis

Die Gegenüberstellung der Anforderungen der Wissenschaftsratsempfehlungen und der Leitsätze der DFG an die Organisationsform eines Sonderforschungsbereichs einerseits und der organisatorischen "Angebote" der Hochschulgesetze andererseits führt zum Ergebnis, daß die organisatorischen Merkmale eines Sonderforschungsbereichs von allen Hochschulgesetzen erfüllt werden können, und, soweit gewisse Abweichungen von den Vorstellungen der DFG notwendig sind, diese in keinem Fall die Errichtung von Sonderforschungsbereichen unzulässig machen, wie Avenarius es vertritt. Die organisatorischen Kriterien eines Sonderforschungsbereichs sind und können nur Leitgesichtspunkte sein, da der Wissenschaftsrat und die DFG keine Kompetenzen haben, abweichend von den Hochschulgesetzen neue Strukturen in den Hochschulen einzuführen³⁾.

-
- 1) So §27 Abs.1 Hess UniG; §21 Bln UniG; §50 Abs.1 Hmb UniG; eigenartigerweise aber nicht §51 Abs.4 RhPf HSchG, wo Professoren die Mehrheit haben müssen.
 - 2) Forschungsschwerpunkte, S.85 und noch weitergehend S.72: "Die Angelegenheiten der SFB werden von ihren Mitgliedern geregelt, die sämtlich Forscher sein müssen und ungeachtet ihrer akademischen Stellung mit gleichen Rechten und Pflichten ausgestattet sein müssen."
 - 3) Das setzt Avenarius voraus, wenn er die wesentlichen Strukturmerkmale eines SFB nur aus der Sicht der DFG, wie sie sich aus den Leitsätzen und einem internen(!) Bericht ergibt, fixiert.

Selbst wenn man wie Avenarius in rigider Anwendung aller Vorstellungen der DFG über Sonderforschungsbereiche die Einrichtung von Sonderforschungsbereichen nach mehreren Hochschulgesetzen¹⁾ als unzulässig ansieht, scheint die Schlußfolgerung, die Avenarius für die contra (et praeter) legem eingerichteten Sonderforschungsbereiche zieht, bedenklich. Er qualifiziert sie als nichtrechtsfähige Vereine des Bürgerlichen Rechts²⁾. Mag das aus Haftungsgründen eine gewisse Berechtigung haben³⁾, so setzt es jedoch zu Unrecht eine Privatautonomie von Mitgliedern einer öffentlichrechtlichen Körperschaft voraus, sich innerhalb ihrer Mitgliedschaftsrechte und -pflichten mit Zustimmung der Körperschaft entgegen den gesetzlichen Bestimmungen organisieren zu können. Was nach öffentlichem Recht unzulässig ist, kann nach Bürgerlichem Recht nicht zulässig sein.

Das Ergebnis von Avenarius wirft weitere Fragen zur Zulässigkeit der Sonderforschungsbereichsförderung durch die DFG auf: Förderte die DFG Sonderforschungsbereiche in Ländern, in denen sie nach der hochschulrechtlichen Lage nicht in einer den Leitsätzen entsprechenden Form errichtet werden dürfen, verstieße sie gegen ihre eigenen Leitsätze. Lehnte die DFG dagegen die Förderung aller Sonderforschungsbereiche in einem Land wegen Unvereinbarkeit des betreffenden Hochschulgesetzes mit den Leitsätzen ab, stellte sich die Frage, ob damit nicht gegen das Sonderforschungsereichsabkommen verstoßen würde, denn die Chancengleichheit aller Hochschulen bei der Vergabe der Mittel für Sonderforschungsbereiche muß als ungeschriebene Bedingung des Sonderforschungsereichsabkommen angesehen werden.

1) Forschungsschwerpunkte, S.112 für die Hmb und Hess UniG.

2) aaO. S.139ff.

3) Avenarius, S.144, zeigt selbst, daß seine Konstruktion allein für die Haftungsfrage relevant ist.

Das Ergebnis, daß alle geltenden Hochschulgesetze Organisationsformen bereitstellen, die für Sonderforschungsbereiche geeignet sind, erübrigt eine Prüfung, ob und inwieweit die Hochschulen durch den Erlaß von Satzungen geeignete Organisationsformen für Sonderforschungsbereiche im Rahmen der Hochschulgesetze schaffen können¹⁾. Die Tatsache, daß eine Institutionalisierung von Sonderforschungsbereichen in den gesetzlich vorgesehenen Formen bisher selten geschehen ist²⁾, kann nur dadurch erklärt werden, daß die Kooperationsbereitschaft der interessierten Wissenschaftler, der beantragenden Hochschulverwaltungen, der zustimmenden Kultusverwaltungen und der DFG - zumindest in den anerkannten und geförderten Sonderforschungsbereichen - ernsthafte Auseinandersetzungen über Strukturprobleme vermieden hat. Konflikttträgliche Sonderforschungsbereiche sind wohl meist schon vor der Anerkennung und Förderung gescheitert, so daß sich die Probleme der Einordnung eines arbeitenden Sonderforschungsbereichs in die Hochschule gar nicht mehr stellten.

Die zu Beginn des Sonderforschungsbereichsprogramms getroffene Feststellung des Wissenschaftsrates, daß der Begriff des Sonderforschungsbereichs weit und elastisch genug sein muß, um nach Art und Umfang verschiedene Fälle, die alle im Rahmen einer Bildung von Sonderforschungsbereichen ihre eigene Berechtigung haben, zu erfassen³⁾, trifft auch in organisatorischer Hinsicht auf die Praxis voll zu, wenn man die unterschiedliche Größe⁴⁾, den unterschiedlichen finanziellen Aufwand⁵⁾ und die fachliche Orientierung von Sonderforschungsbereichen bedenkt, die

-
- 1) Auf die Lage der niedersächsischen Hochschulen soll hier nicht eingegangen werden, da die Geltung aller niedersächsischen Hochschulverfassungen bis zum Erlaß eines schon in Arbeit befindlichen Hochschulgesetzes befristet ist, vgl. Nds MBl 1970, S.1434.
 - 2) Avenarius, Forschungsschwerpunkte, S.138.
 - 3) WR-Empfehlungen 1967. S.131.
 - 4) Z.B. mit 14 und 83 Mitgliedern, vgl. DFG, Programme und Projekte 1972, S.629 und 687.
 - 5) 6,8 Mio.DM bei SFB 94 und 80.000DM bei SFB 15, vgl. DFG-mitteilungen 2/72, S.48ff.

sich in den Grenzen eines Faches halten oder zwei und mehr Fächer einbeziehen können.

F. Die Schaffung einheitlicher Organisationsformen für die Sonderforschungsbereiche

Obwohl eine einheitliche Struktur und Einordnung der Sonderforschungsbereiche in eine oder gar alle Hochschulen nicht Ziel des Sonderforschungsbereichsprogramms ist, wie der Wissenschaftsrat selbst betont, läßt sich die Unsicherheit, die daraus resultiert, daß Verschiedenes unter einem Namen zusammengefaßt wird, nicht übersehen.

Eine einheitliche Organisationsform für Sonderforschungsbereiche, sei es auf Hochschul-, Landes- oder Bundesebene beseitigt einerseits Unklarheiten, kann auf der anderen Seite aber auch Kooperationsansätze ersticken. Das spontane Moment bei der Errichtung eines Sonderforschungsbereichs wird man jedoch nicht überschätzen dürfen, denn eine langfristige institutionalisierte Kooperation bedarf, wie die Erfahrung gezeigt hat, einer Aufbauarbeit, die in institutionellen Vorformen eines Sonderforschungsbereichs stattfinden sollte ¹⁾. Das setzt einen engen Zusammenhang zwischen den existierenden oder zu schaffenden Hochschulstrukturen und denen eines Sonderforschungsbereichs voraus. Auch können neue Organisationsformen, die sich in die vorhandenen oder gewünschten Strukturen einer Hochschule nicht einfügen, zu empfindlichen Störungen des strukturellen Gleichgewichts der Hochschule, z.B. durch Flucht in die neue Form, führen.

I. Die rechtlichen Möglichkeiten

Eine organisatorische Vereinheitlichung der Sonderfor-

1) Z.B. an der FU Berlin die Forschungsgebietsschwerpunkte, vgl. FU-Dokumentation 4/74, Anlage IV.

schungsbereiche ließe sich auf der Ebene der einzelnen Hochschule durch Einführung oder Festlegung einer institutionellen Form für Sonderforschungsbereiche durch die Hochschulsatzung¹⁾, auf Landesebene durch das Hochschulgesetz und auf Bundesebene möglicherweise durch ein Hochschulrahmengesetz erreichen. Alle Landesgesetzgeber, die seit Errichtung der ersten Sonderforschungsbereiche 1968 Hochschulgesetze erlassen oder geändert haben²⁾, erwähnen die Sonderforschungsbereiche höchstens bei den Kompetenzen der zentralen Gremien³⁾, sehen jedoch keinerlei organisatorische Regelungen speziell für Sonderforschungsbereiche vor. Da, wie oben dargetan, vom Sonderforschungsbereichsabkommen keine Regelungspflicht der Landesgesetzgeber ausgehen kann, und landesgesetzliche Regelungen schon wegen der unzureichenden organisatorischen Beschreibung der Sonderforschungsbereiche in den Wissenschaftsratsempfehlungen und den Leitsätzen der DFG keine Einheitlichkeit zur Folge hätten, kann allein ein Bundesgesetz eine bundesweit einheitliche Organisationsform für Sonderforschungsbereiche zustande bringen. Für eine solche strukturelle Regelung kommt allein die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 Zif. 1a GG in Betracht. Darauf beruht das bisher nur vom Bundestag verabschiedete Hochschulrahmengesetz⁴⁾, dem der Bundesrat noch zustimmen muß.

II. Die Organisationsformen des Hochschulrahmengesetzes im Hinblick auf die Sonderforschungsbereiche

Das Hochschulrahmengesetz erwähnt die Sonderforschungsbereiche an keiner Stelle, obwohl es sich recht ausführlich

-
- 1) So die Universität Saarbrücken, vgl. Schuster, WissR 1970 Beiheft 4, S.198ff, und die FU Berlin -in Beratung-
 - 2) Das sind alle Hochschulgesetzgeber!
 - 3) Art.19 Abs.1 Nr.7 Bay HSchG; §28 Abs.1 Nr.4 Hmb UniG; §18 Abs.2,2c Hess UniG; §36 Abs.2 Nr.7 Bln UniG; §38 Abs.2 Nr.1o SchlH HSG.
 - 4) BT-Drs. 7/2844, angenommen in der 136. Sitzung des Bundesrates am 12.12.1974, Sten. Ber. S.9365 (c).

mit der Forschung und ihrer Planung beschäftigt¹⁾. An organisatorischen Formen sieht es neben der Grundeinheit Fachbereich (§ 68) wissenschaftliche Einrichtungen und Betriebseinheiten unter der Verantwortung eines oder mehrerer Fachbereiche (§ 70 Abs. 1) sowie außerhalb der Fachbereiche unter der Verantwortung der Leitung der Hochschule oder eines zentralen Kollegialorgans (§ 70 Abs. 2) vor. Von der Möglichkeit wissenschaftliche Einrichtungen und Betriebseinheiten unter der Verantwortung mehrerer Fachbereiche einzurichten, abgesehen, begegnen wir also den beiden von allen geltenden Hochschulgesetzen²⁾ vorgesehenen Organisationsformen der zentralen und dezentralen Einrichtung. Von der Erwägung ausgehend, daß für Sonderforschungsbereiche in Anbetracht ihrer Unterschiedlichkeit zentrale wie dezentrale Einrichtungen geeignet sein können, führt die Regierungsbegründung aus³⁾: "Sonderforschungsbereiche können, soweit für sie die Organisationsformen des Entwurfs in Betracht kommen, sowohl unter der Verantwortung eines oder mehrerer Fachbereiche (Abs. 1) als auch außerhalb eines Fachbereichs bestehen oder eingerichtet werden, sei es als zentrale Einrichtung nach Abs. 2 oder als Einrichtung unter der Verwaltung einer gemeinsamen Kommission (§ 66 Abs.1 und 2)". Damit wird klargestellt, daß die Aufzählung der organisatorischen Formen durch das Hochschulrahmengesetz nicht abschließend ist. Man mag sich allerdings fragen ob es zu den angeführten Organisationseinheiten noch andere ernstzunehmende Alternativen gibt, doch kennen organisatorische Phantasie und Differenzierungsvermögen keine Grenzen. Unklar läßt die Regierungsbegründung, worin der Unterschied einer Einrichtung, die nach § 70 Abs. 1 unter der Verantwortung mehrerer Fachbereiche steht, und einer Einrichtung unter der Verwaltung

1) Vgl. die §§3 Abs.2, 4 Abs.3 Nr.4, 7 Abs.3, 24-29,67 Abs.2 Nr.5, 71-73 HRG.

2) Bis auf das Hess UniG, das nur diese Variante kennt.

3) BT-Drs. 7/1328, Begründung zu §67 Abs.1 des 2. HRG-Entwurfs, der dem §70 HRG entspricht.

einer gemeinsamen Kommission nach § 66 Abs. 1 und 2 besteht.

Avenarius' Vorwurf gegen den ersten Hochschulrahmengesetzesentwurf, der Einrichtung von Sonderforschungsbereichen, die der Konzeption des Wissenschaftsrates und der DFG entsprechen, "unüberwindliche Hindernisse" entgegenzusetzen¹⁾, müßte auch für das vom Bundestag verabschiedete Hochschulrahmengesetz gelten, da § 70 Abs. 2 den § 25 des ersten Entwurfes über die zentralen Einrichtungen bis auf unbedeutende Formulierungsunterschiede voll übernimmt. Danach stehen zentrale Einrichtungen unter der Verantwortung der Leitung der Hochschule oder eines zentralen Kollegialorgans, was nach Avenarius²⁾ dem Sonderforschungsbereichskonzept widerspricht. Der Widerspruch zu Leitsatz 9 der DFG ("Sonderforschungsbereiche sollten in die Zuständigkeit zentraler Hochschulgremien fallen") ist schlechthin nicht einzusehen und wird völlig unerfindlich angesichts des Alternativvorschlags von Avenarius³⁾, den Sonderforschungsbereichen die Entscheidungsbefugnisse von dem für sie zuständigen zentralen Kollegialorgan zu übertragen. Diesem gegenüber sollen die Sonderforschungsbereiche jedoch verantwortlich sein, indem bestimmte Entscheidungen der Sonderforschungsbereiche der Genehmigung des zentralen Kollegialorgans bedürfen. Eine solche Regelung wäre ohne weiteres als Ausführungsregelung mit dem Wortlaut "unter der Verantwortung" des Hochschulrahmengesetzes vereinbar, stellt jedoch keine Alternative dazu dar.

Das Hochschulrahmengesetz sieht also organisatorische Formen vor, die für Sonderforschungsbereiche geeignet sind, vereinheitlicht sie aber nicht durch die Festlegung

1) Forschungsschwerpunkte, S.125 und WissR 1971, S.252ff (255), worin alle Ausführungen der Dissertation zum HRG-Entwurf wiedergegeben sind. Daher unterbleiben im folgenden die zusätzlichen Verweisungen.

2) aaO. S.127.

3) aaO. S.128.

einer bestimmten Organisationsform für Sonderforschungsbereiche¹⁾. Problematisch ist, ob eine organisatorische Festschreibung der Sonderforschungsbereiche, gleich, ob sie sich nur an den Landesgesetzgeber wendet oder unmittelbare Geltung für die Hochschulen hat, mit der mehrfach beschränkten²⁾ Kompetenz nach Art. 75 Zif. 1a GG vereinbar wäre. Dieses Problem stellt sich auch für den Alternativvorschlag von Avenarius, der seine Erörterung aber vermissen läßt.

G. Mitgliedschaftsrechtliche Probleme der Sonderforschungsbereiche

Ein weiteres hochschulrechtliches, nicht jedoch unmittelbar organisationsrechtliches Problem entsteht durch das Ziel, mit dem Sonderforschungsbereichsprogramm langfristig ein Verbundsystem der Forschung anzustreben. Alle Forschungseinrichtungen, gleich, ob Institute der Max-Planck-Gesellschaft, der Hochschulen oder anderer öffentlicher oder privater Träger, sollen so aufeinander abgestimmt sein und zusammenarbeiten, daß sie "aufs ganze gesehen den Gesamtbereich der Wissenschaft abdecken"³⁾. Die Sonderforschungsbereiche sollen dazu dienen, eine Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen und den fachlich verwandten Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen in einem Projekt zu ermöglichen. Dieses Ziel würde eigentlich die Errichtung von Sonderforschungsbereichen auch an außeruniversitären Forschungsinstitutionen nahelegen, wobei

-
- 1) Möller, WissR 1974 Beiheft 2, S.52, bedauert diese Abstinenz keineswegs, da sie für die Entwicklung von SFB viel ungeregelten Raum lasse.
 - 2) Durch die Bedürfnisvoraussetzung des Art.72 Abs.2 GG, die Begrenzung auf ausfüllungsfähige und -bedürftige Regelungen (BVerfGE 4,128, vgl. dazu Bettermann/Goessl, Schulgliederung, S.114ff) und die doppelte Schranke der "Allgemeinen Grundsätze", deren Bedeutung umstritten ist. Für ein Verbot von Detailregelungen, Kuhn, DVBl 1969, 727 (731), bzw. unmittelbar geltender Regelungen Maunz-Dürig-Herzog, Art.75, Rn.28b; Maunz, Abgrenzung, S.257 (265); für Beschränkung auf grundsätzliche Fragen Lüthje, DöV 1973, S.545 (547).
 - 3) WR-Empfehlungen 1967, S.131.

sich wiederum Wissenschaftler aus den Hochschulen beteiligen könnten. Diese Möglichkeit wird vom Wissenschaftsrat nicht ins Auge gefaßt, da sein vorrangiges Ziel die Belebung der Hochschulforschung ist. Sonderforschungsbereiche können daher nur an Hochschulen institutionalisiert werden¹⁾; sie sollen aber auch Wissenschaftler außeruniversitärer Institutionen einbeziehen²⁾.

Die Beteiligung außeruniversitärer Wissenschaftler, gleich, ob sie einer anderen Hochschule oder einer sonstigen Institution angehören, bedeutet, daß Personen in einer Organisationseinheit einer Hochschule mitbestimmen, ohne Mitglied der Hochschule zu sein. Es fragt sich, wie die Mitgliedschaftsrechte, die zur Mitwirkung in Organen der Hochschule berechtigen, nach der bestehenden Gesetzeslage auf Nichtmitglieder der Hochschule ausgedehnt werden können.

I. Die Rechtslage nach den Hochschulgesetzen der Länder

Alle Hochschulgesetze verleihen den Hochschulen die Rechtsstellung einer rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechts³⁾ mit Selbstverwaltungsrecht⁴⁾. Die Selbst-

1) Verfahrensordnung I 2. und 3.

2) Vgl. Frage 11 und 20 der DFG an die Gutachter, DFG-Mitteilungen 2/72, S.27.

3) §10 Abs.1 BadWürtt HSchG; Art.3 Bay HSchG; §1 Bln UniG; §1 Abs.2 Brem UniErrG; §1 Abs.1 Hmb UniG; §1 Abs.2 Hess UniG; §1 Abs.2 NRW HSchG; §6 Abs.2 RhPf HSchG; §10 Abs.1 Saarl UniG; §9 Abs.1 SchlH HSG; Die Hochschulgesetze haben mit der Qualifikation der Hochschulen als Körperschaften einen langen Begriffsstreit um die anstaltliche oder körperschaftliche Rechtsnatur der Hochschulen beendet; vgl. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S.85 Anm. 47 und 48 mwN. und Waibel, Rechtsprechung, S.113. Wolff II, §93 II hält allerdings heute noch seine Theorie von der Doppelnatur aufrecht.

4) §10 Abs.2 BadWürtt HSchG; Art.3 Bay HSchG; §1 Bln UniG; §1 Abs.3 Brem UniErrG; §2 Abs.1 Hmb UniG; §3 Hess UniG; §1 Abs.3 NRW HSchG; §6 Abs.2 RhPf HSchG; §11 Abs.1 Saarl UniG; §9 Abs.1 SchlH HSG.

verwaltung wird von den Mitgliedern¹⁾ der Hochschule wahrgenommen.

Bis auf das bremische Universitäts-Errichtungsgesetz bestimmen alle Hochschulgesetze den Kreis der Mitglieder der Hochschule. Dies geschieht teilweise abschließend²⁾, teilweise unter Übertragung gewisser Regelungsbefugnisse auf die Hochschule als Satzungsgeberin³⁾.

Eine unmittelbare Geltung der Wissenschaftsratsempfehlungen und der Leitsätze der DFG durch das Sonderforschungsbereichsabkommen, soweit darin die Beteiligung außeruniversitärer Wissenschaftler an Sonderforschungsbereichen zugelassen und angestrebt wird, ist ebenso wie bei den organisatorischen Merkmalen der Sonderforschungsbereiche abzulehnen. Alle Ausführungen über die Möglichkeiten einer unmittelbaren Geltung⁴⁾ treffen auch hier zu.

Die in allen Hochschulgesetzen, wenn auch unter unterschiedlichen Gruppenbezeichnungen, aufgezählten Hochschul-lehrer, wissenschaftlichen Mitarbeiter und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter sind hauptberuflich an der Hochschule Beschäftigte, sei es im Dienste der Hochschule oder des Landes. Ihnen können die in Sonderforschungsbereichen tätigen Wissenschaftler, die an einer außeruniversitären Forschungseinrichtung hauptberuflich angestellt sind, nicht zugerechnet werden. Die Gruppen der Studenten, Ehrenmitglieder und Lehrbeauftragten scheiden für sie ohne-

-
- 1) Die Unterscheidung Mitglieder/Angehörige geht auf den Streit über die Rechtsnatur zurück; vgl. Wolff II, §93 III d, e. Sie spielt also keine Rolle mehr. Unbestritten sind Körperschaften mitgliedschaftlich verfaßt. Die Terminologie in den Hochschulgesetzen ist unterschiedlich, nur das Hess UniG verwendet beide Termini.
 - 2) §11 BadWürtt HSchG; Art.9 Bay HSchG; §4 Bln UniG; §4 Hess UniG.
 - 3) §6 Abs.3 Hmb UniG; §4 Abs.2 NRW HSchG; §15 Abs.2 RhPf HSchG; §51 Abs.2 Saarl UniG; §23 Abs.2 SchlH HSG.
 - 4) S.o. 2.Teil B und C, S.74ff.

hin aus. Soweit einige Hochschulgesetze darüber hinaus hauptberuflichen Mitarbeitern außerhalb der aufgeführten Gruppen Mitgliedschaftsrechte verleihen¹⁾, bedeutet das keinen Lösungsweg, da Mitarbeiter eines Sonderforschungsbereichs aus außeruniversitären Institutionen gerade dort und nicht in der Hochschule hauptberuflich tätig sind, auch wenn sie einen guten Teil ihrer Arbeitszeit in den Sonderforschungsbereich investieren.

Einen Ausweg bieten allein die Hochschulgesetze, die eine Ausdehnung von Mitgliedschaftsrechten auf Personen vorsehen, die nebenberuflich oder gastweise in der Hochschule tätig sind. Dazu gehören die Hochschulgesetze von Bayern²⁾, Hamburg³⁾, Hessen⁴⁾, Nordrhein-Westfalen⁵⁾, Rheinland-Pfalz⁶⁾ und Saarland⁷⁾, wobei die Hochschulgesetze von Hamburg, Hessen und Saarland allein Gastprofessoren bzw. Gastdozenten erwähnen, Wissenschaftler mit anderem Status also nicht zulassen, und die bayrischen und hessischen Bestimmungen den gastweise oder nebenberuflich tätigen Mitgliedern der Hochschule nur beschränkte Mitgliedschaftsrechte einräumen⁸⁾.

Allein nach den Hochschulgesetzen von Nordrhein-Westfalen⁹⁾ und Rheinland-Pfalz¹⁰⁾ ist es zulässig, daß die außeruniversitären Mitarbeiter eines Sonderforschungsbereichs ausreichende Mitgliedschaftsrechte in der Hochschule durch Satzungsregelung der Hochschule erhalten. Dabei erscheint es angebracht, ihnen entsprechend der Gruppenzugehörigkeit volles Mitbestimmungsrecht im Sonderforschungsbereich und

1) §11 Abs.2 BadWürtt HSchG; Art.9 Abs.2 Nr.1 Bay HSchG; §23 Abs.2 SchlH HSchG.

2) Art.9 Abs.1 Nr.9.

3) §6 Abs.3 Nr.2.

4) §5 Abs.1.

5) §4 Abs.2.

6) §15 Abs.2.

7) §51 Abs.3 Nr.2.

8) Das Bay HSchG schließt das Wahlrecht aus, das Hess UniG gibt nur Benutzungs-, Anhörungs- u. Antragsrechte.

9) §4 Abs.2.

10) §15 Abs.2.

das aktive und passive Wahlrecht zu Gremien des Sonderforschungsbereichs zu verleihen, während für die Ausübung weitergehender Rechte, wie Wahlrecht zu anderen Universitätsgremien oder eine völlige Gleichstellung mit den hauptberuflichen Hochschulmitgliedern, der vergleichbare Grad der "Einbindung" in die Hochschule fehlt.

Die Rechtslage in allen anderen Bundesländern ist dringend revisionsbedürftig, wenn nicht ein wichtiges Ziel des Sonderforschungsbereichsprogramms behindert werden oder eine permanente Mißachtung der hochschulrechtlichen Mitgliedschaftsbestimmungen stattfinden soll.

II. Die Rechtslage nach dem Hochschulrahmengesetz

Soweit es bisher von den Landesregierungen versäumt wurde, entsprechende Novellierungsanträge in den Landtagen einzubringen¹⁾ könnte der Bund durch ein Hochschulrahmengesetz eine Regelung der Mitgliedschaftsprobleme erzwingen²⁾.

§ 40 Abs. 3 Hochschulrahmengesetz bestimmt, daß "die Stellung der hauptberuflich, jedoch nur vorübergehend oder gastweise sowie der nebenberuflich an der Hochschule Tätigen ... durch Landesrecht geregelt" wird. Damit würde für die Landesgesetzgeber, die bisher diesbezüglich keine Regelungen in ihren Hochschulgesetzen getroffen hatten, die Pflicht statuiert, diese Lücke zu schließen.

Nicht unproblematisch ist die naheliegende Kritik von Avenarius³⁾, daß die Regelungsbefugnis der Landesgesetzgeber

1) Die Regierungen sind durch das SFB-Abkommen verpflichtet, insoweit tätig zu werden, nicht dagegen die Landtage; s.o. 2. Teil D, S.78.

2) Da eine an den Landesgesetzgeber gerichtete Bestimmung ausreichte, brauchte nicht weiter erörtert zu werden, ob ein HRG unmittelbar geltende Vorschriften enthalten darf.

3) Forschungsschwerpunkte, S.135.

in dieser Frage zu einer Zersplitterung führen wird, die der Einheitlichkeit des Sonderforschungsbereichsprogramms schade. Abgesehen davon, daß es kaum im Interesse eines Landes liegt, die verbund-gemäße Kooperation zwischen Hochschulen und anderen Forschungseinrichtungen durch gesetzliche Bestimmungen zu behindern und damit die finanziellen Partizipationschancen des Landes bei der Vergabe der Mittel für die Sonderforschungsbereiche zu verringern, läßt Avenarius auch hier die Frage unbeantwortet, ob eine einheitliche Regelung der Mitgliedschaft von außeruniversitären Mitarbeitern eines Sonderforschungsbereichs, wie er sie vorschlägt, in die eng begrenzte Kompetenz des Bundes nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG fiele. Selbst bei weiterherziger Auslegung der Begriffe des Art. 75 Zif. 1a GG¹⁾ erscheint die Frage, welchen Status Randgruppen wie Nebenberufliche oder Gäste in einer Hochschule haben, sehr spezieller Natur .

Zu diesem Ergebnis läßt sich anmerken, daß das "vernunft-gemäße" Argument der Einheitlichkeit eine Zentralisierung aller bis in kleine Details reichender Regelungsbefugnisse rechtfertigen kann. Auf der Strecke bliebe der schwieriger zu begründende Föderalismus.

1) Vgl. o. 2.Teil F II, S.96.

Dritter Teil

Rechtsprobleme im Verhältnis des Wissenschaftsrates und der DFG zu den Wissenschaftlern eines Sonderforschungsbereichs

Die Einrichtung und die Existenz eines Sonderforschungsbereichs bedingen vielfältige Rechtsbeziehungen zwischen den am Sonderforschungsbereich beteiligten Wissenschaftlern und den zentralen und dezentralen Hochschulgremien, zwischen der Hochschule und der DFG bzw. dem Wissenschaftsrat sowie anderen am Sonderforschungsbereich beteiligten Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen. Ferner gibt es zahlreiche Rechtsbeziehungen innerhalb eines Sonderforschungsbereichs. Rechtliche Probleme, die in allen diesen Beziehungen auftauchen, sind nur aufgrund der jeweiligen Hochschulgesetze und -satzungen lösbar, da es dabei zum einen darauf ankommt, wie ein Sonderforschungsbereich institutionalisiert ist, und zum andern, welche Kompetenzen die Hochschulgremien untereinander, gegenüber dem Land¹⁾ und gegenüber außeruniversitären Einrichtungen haben. Da eine Erörterung, die alle erwähnten Beziehungen unter juristischen Aspekten analysiert, wegen der Unterschiedlichkeit der einschlägigen Bestimmungen hier nicht geleistet werden kann, wird sich die folgende Untersuchung auf die bundesweit nach einheitlichem Maßstab zu beurteilenden Rechtsprobleme beschränken, die in den Beziehungen zwischen den an einem Sonderforschungsbereich beteiligten Wissenschaftlern und dem Wissenschaftsrat bzw. der DFG bestehen. Die Beziehungen sind für das gesamte Sonderforschungsbereichsprogramm von zentraler Bedeutung und finden in keinem anderen Verfahren der Forschungsförderung eine Parallele.

1) So ist für die Pflicht der Hochschulen nach Leitsatz 8, einen SFB vorrangig zu fördern, entscheidend, in welcher Form und mit welchen Rechten die Hochschulen an der Aufstellung der Hochschulhaushalte beteiligt sind.

Für die an einem Sonderforschungsbereich beteiligten Wissenschaftler tritt die DFG am auffälligsten durch ihre Begutachtungen in Erscheinung, die vor der Anerkennung durch den Wissenschaftsrat und nach Einreichung von Finanzierungsanträgen durchgeführt werden. Der Wissenschaftsrat dagegen tritt den Wissenschaftlern nicht unmittelbar gegenüber.

Eine Begutachtung stützt sich auf die vorgelegten Anträge und Berichte und die "Begehung" des Sonderforschungsbereichs, bei der die Gutachter die Wissenschaftler des Sonderforschungsbereichs am Arbeitsplatz aufsuchen, sowie auf wissenschaftliche Kolloquien des Sonderforschungsbereichs, an denen Gutachter und auch weitere Wissenschaftler teilnehmen¹⁾. Die Begutachtungen sind die Grundlage der Anerkennungsentscheidung des Wissenschaftsrates und der Finanzierungsentscheidungen des Bewilligungsausschusses der DFG. Sie sollen das von der DFG angestrebte hohe wissenschaftliche Niveau garantieren. Ihre Problematik bedarf verstärkter Aufmerksamkeit in wissenschaftswissenschaftlicher Hinsicht²⁾.

Die rechtliche Betrachtung des Verhältnisses des Wissenschaftsrates und der DFG zu den Wissenschaftlern eines Son-

-
- 1) Vgl. Leitsatz 16; das Begutachtungsverfahren wird von der DFG ständig weiterentwickelt, DFG-Tätigkeitsbericht 1973, S.138, um eine eingehende Prüfung der Anträge und Ergebnisse bei vertretbarem Begutachtungsaufwand zu erreichen. 1972 wurden 85 ganztägige Gutachtersitzungen und 19 Kolloquien abgehalten = 946 unbezahlte "Gutachtertagerwerke" ohne die Mitglieder des Senatsausschusses für die Sonderforschungsbereiche, DFG-Tätigkeitsbericht 1972, S.138, 144.
 - 2) Wissenschaftswissenschaft oder Wissenschaftsforschung soll als neue Disziplin den bisher von verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen, wie Wissenschaftstheorie, Geschichte, Soziologie, Psychologie, usw. bearbeiteten Gegenstand Wissenschaft unter einer Vereinigung aller Aspekte problematisieren; vgl. Spiegel-Rösing, Wissenschaftsentwicklung, S.1ff, 28 und passim. In der Problematik der Begutachtungen spielen unter u.a. psychologische (Gutachtermentalität), innovatorische (Einschätzung neuer Ansätze und Methoden durch renommierte Gutachter), ökonomische (Meßbarkeit des Erfolges) Aspekte eine Rolle. Vgl. a. WR-Empfehlungen 1975, S.159ff.

derforschungsbereichs beschränkt sich auf die Untersuchung der Rechte der Wissenschaftler, die durch die Entscheidungen des Wissenschaftsrates und der DFG berührt werden können. Gegenstand der rechtlichen Betrachtung sind die Rechte der einzelnen Wissenschaftler, die einen Sonderforschungsbereich bilden, nicht des Sonderforschungsbereichs als solchem. Dem steht nicht entgegen, daß-anders als im Schwerpunktprogramm der DFG- die Anerkennungs- und Finanzierungsbescheide, die der Leitung der antragstellenden Hochschule gegenüber ergehen, sich materiell an den gesamten Sonderforschungsbereich und nicht an die einzelnen Wissenschaftler richten. Das entspricht dem institutionellen Charakter eines Sonderforschungsbereichs, ändert aber nichts an den Auswirkungen auf die einzelnen Wissenschaftler.

Als rechtlich relevante Beschwerneisse für die Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereiches könnten sich die Ablehnung von Anträgen auf Anerkennung oder Finanzierung sowie Empfehlungen in einem positiven Finanzierungsbescheid erweisen. Für die Ausführungen über die ablehnenden Bescheide der DFG macht es keinen Unterschied, ob die DFG den gesamten Finanzierungsantrag eines Sonderforschungsbereichs oder nur die Anforderungen einzelner Teilprojekte ablehnt (Teilablehnung). Die einem Finanzierungsbescheid beigefügten Empfehlungen sind Hinweise für eine inhaltliche Umgestaltung des Forschungsprogramms, die beispielsweise zur Umorientierung oder Einstellung von ganzen Teilprojekten oder zur Schaffung neuer Teilprojekte führen können. Eine eingehendere Begutachtung der Anträge läßt die Empfehlungen in den Finanzierungsbescheiden erfahrungsgemäß häufiger werden.

Beschwerneisse sind die Ablehnungen und Empfehlungen für die Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs auch dann, wenn sie sich als richtig und fruchtbar herausstellen sollten, da eine schon geleistete konzeptionelle Lei-

stung - mehr oder weniger - neu zu leisten ist oder ganz hinfällig wird.

Die Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs könnten gegen die Ablehnungen und Empfehlungen Rechte aus der Garantie der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG und auf Beachtung des Gleichheitsgebotes nach Art. 3 GG bei der Verteilung der Förderungsmittel geltend machen.

In den Hochschulgesetzen finden sich keine Bestimmungen, aus denen sich Rechte der Wissenschaftler gegenüber der DFG und dem Wissenschaftsrat ergeben, denn die Hochschulgesetze regeln nur das Verhältnis zwischen den Wissenschaftlern und der Hochschule bzw. dem Land. Vereinzelte Hochschulgesetze¹⁾ erwähnen zwar die Mittel, die außerhalb des regulären Hochschulhaushaltes den Wissenschaftlern im Rahmen der universitären Forschung zufließen (Drittmittel), wozu auch die von der DFG finanzierte Ergänzungsausstattung eines Sonderforschungsbereiches gehört, regeln aber nur die Rechte und Pflichten der Drittmittelempfänger gegenüber der Hochschule bei der Durchführung eines Drittmittelprojekts.

Die Beziehungen zwischen dem Wissenschaftsrat, der DFG und den Wissenschaftlern eines Sonderforschungsbereichs sind also gesetzlich nicht geregelt; die Vergabe der Mittel für die Sonderforschungsbereiche ist somit dem weiten Bereich der gesetzessfreien Leistungsverwaltung zuzurechnen. Die für die Mittel der DFG oben²⁾ verwendete Bezeichnung Subventionen legt es nahe, alle bei der Vergabe zwischen DFG und Wissenschaftlern auftretenden Probleme dem Gebiet des Subventionsrechts zuzuordnen. Das leuchtet insoweit ein, als dem Wissenschaftler ebenso wie dem subventionierten Unternehmer eine staatliche Unterstützung gewährt wird, um et-

1) §8 Abs.3,4 Saarl UniG; §3 Abs.3 SchlH HSG;
§36 Abs.2 Nr.10 Bln UniG.

2) 1.Teil B. III. 4. c, S.64.

was zu "produzieren", wozu er ohne die Subvention nicht in der Lage oder Willens wäre.

Der Subventionsbegriff¹⁾ bezeichnet jedoch - dem Dualismus Staat - Gesellschaft entstammend - eine Unterstützung des Staates für gesellschaftliche, private Personen und Gruppen. Die Mittel für Sonderforschungsbereiche dagegen fließen in einen öffentlich-rechtlich organisierten und ohnehin staatlich finanzierten Bereich. Sie sind ein Teil der staatlichen Wissenschaftsausgaben, der nur durch einen besonderen "Kanal", die DFG, in die Hochschulen geleitet wird, und müssen daher zutreffenderweise wie alle Bildungs- und Forschungsausgaben als öffentliche Investitionen und nicht als Subventionen bezeichnet werden. Dennoch treten im Verhältnis der Wissenschaftler zum Wissenschaftsrat und der DFG einige Problemlagen auf, die Subventionsverhältnissen vergleichbar sind. Dafür kann auf die Lösungen des Subventionsrechtes zurückgegriffen werden. Auszugehen ist dabei von der zutreffenden Ansicht²⁾, daß Subventionsverhältnisse nicht als besondere Gewaltverhältnisse mit eingeschränkter Grundrechtsgeltung qualifiziert werden können.

- I. Rechte der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs aus Art. 5 Abs. 3 GG
1. Rechte gegen die Ablehnung des Anerkennungsantrages durch den Wissenschaftsrat

Der Wissenschaftsrat muß den Antrag eines Sonderforschungsbereichs ins Verzeichnis der Sonderforschungsbereiche aufgenommen zu werden (Antrag auf Anerkennung) ablehnen, wenn die DFG die Förderungswürdigkeit des Sonderforschungsbereichs ablehnt oder das Sitzland nicht zugestimmt hat³⁾. Ein ei-

1) Vgl. Zacher, VVDStRL 25, 316ff mwN.

2) Ipsen, VVDStRL 25, 300; Zacher, VVDStRL 25, 332f, 343f.

3) Verfahrensordnung I.7.

gener Entscheidungsraum verbleibt dem Wissenschaftsrat nur bei Zustimmung des Sitzlandes und positiver Stellungnahme der DFG¹⁾. Anerkennungen wie Ablehnungen müssen in jedem Fall durch den Wissenschaftsrat ausgesprochen werden.

Die Ablehnung der Anerkennung bedeutet, daß das Forschungsvorhaben der beantragenden Wissenschaftler von der Finanzierung aus den Mitteln für die Sonderforschungsbereiche durch die DFG ausgeschlossen ist, denn diese erfolgt nur nach Anerkennung des Sonderforschungsbereichs durch den Wissenschaftsrat²⁾. Umgekehrt bedeutet die Anerkennung eines Sonderforschungsbereichs nicht automatisch seine Finanzierung, da die DFG über die Finanzierungsanträge erst nach erneuter Begutachtung entscheidet, wobei Ablehnungen nicht selten sind³⁾.

Sieht man die Wissenschaftsfreiheit nicht nur als Garantie, Gegenstand, Thema und Methode eines Forschungsvorhabens frei zu wählen, sondern auch als Garantie, ein gewähltes Vorhaben zu realisieren, d.h. als Anspruchsrecht auf die dazu erforderlichen Mittel, so ist die Ablehnung des Wissenschaftsrates nicht allein, aber mit ursächlich für die Ablehnung der Finanzierung und kann eine Einschränkung des Grundrechtes aus Art. 5 Abs. 3 GG bedeuten. Die damit aufgeworfene Frage, ob Art. 5 Abs. 3 GG einen Anspruch auf Forschungsmittel gibt- in dieser generellen Form sicher überzogen- stellt sich ebenso bei der Ablehnung eines Finanzierungsantrages durch die DFG. Dort soll sie erörtert werden.

1) Bisweilen bittet der Wissenschaftsrat, soweit Zweifel bestehen, die DFG um nochmalige Begutachtung, vgl. die beiden Fälle im 1. Jahresbericht der FU Berlin, S.255.

2) Verfahrensordnung II. 1.

3) DFG - Tätigkeitsbericht 1972, S.136.

2. Rechte der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs aus Art. 5 Abs. 3 GG gegen die Ablehnung eines Finanzierungsantrages durch die DFG

Die Fragestellung, ob die Ablehnung eines Finanzierungsantrages von Wissenschaftlern eines Sonderforschungsbereichs für deren Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit relevant werden kann, verläßt den herkömmlichen Fragenbereich der Wissenschaftsfreiheit. Die Wissenschaftsfreiheit als bloßes Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe kann durch Ablehnungen der DFG nicht tangiert sein, da den Wissenschaftlern weiterhin offensteht, ihre geplanten Forschungsvorhaben durchzuführen. Das wird in aller Regel ohne die beantragte zusätzliche Finanzierung nicht möglich sein, so daß sich die Frage stellt, ob die Wissenschaftsfreiheit nicht nur Schutz vor staatlichen Eingriffen, sondern auch die materiellen Voraussetzungen zu ihrer Verwirklichung garantiert¹⁾.

In der Diskussion um die Weiterentwicklung der Grundrechte zu sozialen Grundrechten, zu Teilhaberechten, zu einem "Mehr an realer Freiheit"²⁾, steht die Forschungsfreiheit, das heißt die freie Wahl des Forschungsgegenstandes³⁾, fast völlig abseits⁴⁾, obwohl diese Freiheit durch den großen und stets wachsenden Aufwand, der für die Forschung erforderlich ist, geradezu beispielhaften Charakter für diese Diskussion haben müßte. Das läßt sich nur damit erklären, daß die Träger der Forschungsfreiheit bisher ausreichende Mittel zur Verfügung hatten, so daß sie diese Bedrohung ihrer Freiheit eher in organisatorischen Maßnahmen⁵⁾ als

1) Vgl. Roellecke, JZ 1969, 731.

2) Häberle, VVDStRL 30, 68. Die beiden Referate von Martens und Häberle, VVDStRL 30, zeigen den Umfang der Diskussion auf.

3) Vgl. § 3 Abs. 2 HRG.

4) Schmitt-Glaeser, WissR 1974, 107 ff, etwa geht auf diesen Aspekt ein.

5) Erinnert sie an die Debatte um die Bedeutung von Art. 5 Abs. 3 GG für Hochschulreform; zur Lit. vgl. Sterzel, Wissenschaftsfreiheit, S. 142 ff.

in etwaigen finanziellen Unterlassungen sahen. Auf der anderen Seite steht das geschärfte öffentliche Bewußtsein für die Folgen und Kosten wissenschaftlicher Forschung für die Gesellschaft. Staat und Gesellschaft wären daher kaum geneigt, einer kleinen Gruppe große öffentliche Mittel ganz zur eigenen Bestimmung zu überlassen¹⁾.

An einer grundlegenden Untersuchung, die Funktion und Grenzen der Forschungsfreiheit unter dem Aspekt der eminenten Kosten und Relevanz der Forschung neu bestimmt, fehlt es bisher²⁾. Dabei zwingt die große Zahl von Wissenschaftlern an außeruniversitären Forschungseinrichtungen zur Kritik an dem Argument³⁾, der einzelne in der Hochschule tätige Wissenschaftler bedürfe eines verfassungsrechtlich garantierten Freiraumes zu seiner Selbstverwirklichung. Stärker zu betonen als im Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts wäre die Aufgabe des universitären Wissenschaftsbetriebes, als kritische Instanz gegenüber der Gesellschaft und den durch den wissenschaftlich-technischen Fortschritt ausgelösten Entwicklungen zu fungieren⁴⁾. Der Charakter der Grundrechte als objektive Wertnormen⁵⁾ ließe auch die funktionalistische Interpretation der Wissenschaftsfreiheit zu, für den Bereich der öffentlich finanzierten Grundlagenforschung eine Vielfalt der Forschungsgegenstände und -an-

1) Das drückt sich in der Bemerkung von Hauff, Parlamentarischer Staatssekretär im BMFT aus: "Forschungsfreiheit findet ihre Grenzen dort, wo die Forschung zur privaten Spielwiese einzelner Wissenschaftler wird...", Bulletin der Bundesregierung v. 14.2.1973, Nr. 16 S. 139.

2) Schmitt Glaeser, WissR 1974, 107ff, widmet in seiner ausführlichen Abhandlung über die Forschungsfreiheit dieser Seite des Problems recht wenig Raum: S. 120-124, 133 und 188-192.

3) So BVerfGE 35, 114.

4) Vgl. Hauck/Lüthje, Wissenschaftsfreiheit, S. 12; Raiser, Die Universität im Staat, S. 17.

5) So die ständige Rspr. des BVerfG, vgl. E 35, 114.

sätze zu garantieren, Da in der Grundlagenforschung unbeachtete Forschungsgebiete und -ansätze oft eminente Bedeutung erlangen, birgt jede Steuerung und Planung, die immer zu einer Konzentration auf aktuelle Forschungsgebiete und -ansätze tendieren wird, die Gefahr, die Skala künftiger wissenschaftlicher Ergebnisse zu verkürzen¹⁾.

Zur Frage, ob Art. 5 Abs. 3 GG einen Anspruch auf Forschungsmittel gewährt, findet sich im Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts ein recht kurzer Hinweis im Anschluß an die Feststellung, daß der Staat heute für einen freien und unabhängigen Forschungsbetrieb ein faktisches Monopol besitzt: "Eine Ausübung der Grundfreiheiten aus Art.5Abs.3 ist hier notwendig mit einer Teilhabe an staatlichen Leistungen verbunden."²⁾ Folgerungen über Umfang und Einklagbarkeit des Teilhaberechts zieht das Bundesverfassungsgericht nicht, da es sich im folgenden ganz der Frage grundrechtsgemäßer Zusammensetzung universitärer Selbstverwaltungsorgane zuwendet.

Entscheidungshilfen für das Problem des Teilhabe- oder Anspruchscharakters der Wissenschaftsfreiheit können sich aus den grundrechtlichen Freiheitsrechten ergeben, die nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtssprechung Teilhabe- oder Anspruchsrechte gewähren. Soweit es sich dabei um soziale Grundrechte handelt, wozu nicht alle Grundrechte mit Anspruchscharakter zählen, ist auf die spezifische Argumentationsbasis der sozialen Grundrechte zu achten³⁾. Ist nämlich die Verwirklichung einer Grundfreiheit für die Existenz und Entfaltung eines jeden von Bedeutung, wie z.B. die Freiheit der Berufswahl, so läßt sich ein Anspruch des einzelnen gegen den Staat, die materiellen Bedingungen zur Grundrechtsrealisierung bereitzustellen, aus dem Sozial-

1) V.Dohnanyi, Forschungsfreiheit, S.1016; s.u. 4.Teil.

2) E 35, 115.

3) Kloepfer, Grundrechte, S.12f. Zum Begriff der sozialen Grundrechte vgl. Wildhaber, Soziale Grundrechte, S.374.

staatsprinzip begründen. Das numerus-clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts¹⁾ kann als epochemachendes Beispiel für die höchstrichterliche Anerkennung eines sozialen Grundrechts gelten. Das Bundesverfassungsgericht - in der Terminologie etwas uneinheitlich und unsicher²⁾ - spricht von grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen, die grundsätzlich nicht einklagbar ist; jedoch können sich "wenn der Staat gewisse Ausbildungseinrichtungen geschaffen hat, aus dem Gleichheitssatz in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip Ansprüche auf Zutritt zu diesen Einrichtungen ergeben"³⁾.

Die Interpretation der Wissenschaftsfreiheit als Teilhaberecht dagegen läßt sich nicht auf sozialstaatliche Argumente stützen, da der Anspruch der universitären Wissenschaftler, selbstgewählte Forschungsprojekte auf Kosten der Allgemeinheit verwirklichen zu können, weder der Sicherung noch der Entwicklung der sozialen Existenz dieser Gruppe dient⁴⁾. Eher läßt sich die gegenläufige Tendenz durch das Sozialstaatsprinzip rechtfertigen: wenn Forschungsergebnisse die gesellschaftliche und insbesondere die soziale Realität stark beeinflussen, dann muß auch die Gesellschaft stärker über die Gegenstände und Ziele der - zumindest öffentlich finanzierten - Forschung befinden.

Der einzige Fall, in dem die Rechtssprechung ein Grundrecht als Anspruchsrecht anerkennt, ohne daß es sich um ein soziales Grundrecht handelt, ist die Privatschulfinanzierung. Art. 7 Abs. 4 GG gibt nach der Rechtssprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁵⁾ einen Anspruch auf staatliche Mittel zum Unterhalt einer Privatschule. Ob diese Rechtssprechung

1) E 33, 303.

2) Häberle, DÖV 1972, 733 Anm.36.

3) E 33, 303 (331); Schmitt Glaeser, WissR 1974, 188ff lehnt einen derartigen Teilhabeanspruch für die Forschungsfreiheit ab.

4) Das übersieht Schmitt Glaeser, WissR 1974, 191, wenn er sich auf das Sozialstaatsprinzip beruft.

5) BVerwGE 27, 360 (365); weitere Nachweise bei Kloepfer, Grundrechte, S.8.

auf Art. 5 Abs. 3 GG übertragen werden kann, müßte in der ausstehenden Untersuchung zu Art. 5 Abs. 3 GG erörtert werden.

Auch ohne der Frage, ob Wissenschaftsfreiheit einen Anspruch auf Forschungsmittel gibt, weiter nachzugehen, kann davon ausgegangen werden, daß ein Anspruch auf Forschungsmittel, wenn man ihn grundrechtlich für gegeben sähe, nur eine Grundausrüstung umfassen könnte. Der inzwischen allgemein gebräuchlich gewordene Begriff Grundausrüstung¹⁾ bezeichnet die Ausrüstung eines Wissenschaftlers mit Personal und Sachmitteln, die er braucht, um in seinem Fach überhaupt forschen zu können²⁾. Bei der Verteilung aller darüber hinausgehender Ressourcen ist das gesellschaftliche Interesse an einer Steuerung und parlamentarischen Kontrolle vorrangig, was nicht ausschließt, die Mittelverteilung durch nicht-staatliche, wissenschaftsinterne Gremien vornehmen zu lassen³⁾. Weitergehende Anspruchsrechte des einzelnen Wissenschaftlers könnten zudem leicht durch den beschränkten Umfang der Wissenschaftsausgaben ad absurdum geführt werden. Den Vorwurf der Unbestimmtheit des Begriffs Grundausrüstung müßte sich jeder allgemeine Begriff gefallen lassen, da die unterschiedliche Kostenintensität der verschiedenen Fächer, wie z.B. natur- und geisteswissenschaftlicher Art, zu berücksichtigen ist.

Die Grundausrüstung ist freizuhalten von Einflüssen inner- und außeruniversitärer Gremien auf die Bestimmung der Forschungsziele und -gegenstände durch den einzelnen Wissenschaftler. Bei einer darüber hinausgehenden Ergänzungsausstattung ist ein Einflußrecht gegeben. Dazu gehört auch

1) Vgl. WR-Empfehlungen 1970, S.101f, die von Grundausrüstung der Hochschule sprechen, was aber nur die Summe der Grundausrüstungen der Wissenschaftler bedeuten kann. Deutlicher WR-Empfehlungen 1975, S.97ff.

2) Vgl. Elstermann, WissR 1974, S.67, mit Durchschnittsangaben einer Umfrage des Hochschulverbandes.

3) S. u. 4. Teil, S.139ff.

eine Überwachung der Effizienz der eingesetzten Mittel¹⁾, ohne daß über diese Kontrollen laufende Weisungen zulässig wären, wie in folgendem zu begründen sein wird. Die Auswirkungen eines grundrechtlichen Anspruchs auf eine Grundausstattung für die Entwicklung und Planung der Hochschulforschung, z.B. Begünstigung eines planungsfeindlichen Besitzstandsdenkens, können hier nicht untersucht werden. Praktisch erhalten die Wissenschaftler in den meisten Hochschulen eine zweckbindungsfreie Grundausstattung, wozu einige Hochschulen auch rechtlich verpflichtet sind²⁾.

Da die Sonderforschungsbereichsmittel für die Ergänzungsausstattung bestimmt sind, besteht kein Anspruch aus Art. 5 Abs. 3 GG darauf, selbst wenn Art. 5 Abs. 3 GG als Anspruchsrecht aufgefaßt wird. Anders wäre es zu beurteilen, wenn die zweckbindungsfreien Mittel der Hochschulen so verringert würden, daß daraus keine Grundausstattung der Wissenschaftler mehr zu finanzieren wäre.

Die Ablehnung eines Finanzierungsantrages durch die DFG kann also die beantragenden Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs nicht in ihren Rechten aus Art. 5 Abs. 3 GG verletzen. Dasselbe gilt für die Ablehnung oder Unterlassung der DFG, einen Sonderforschungsbereich zur Stellung eines Finanzierungsantrages aufzufordern³⁾.

3. Rechte der Wissenschaftler aus Art. 5 Abs. 3 GG gegen die Empfehlungen der DFG

Rechte der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs gegen die Empfehlungen⁴⁾ der DFG zu erörtern, erscheint nur dann sinnvoll, wenn die Empfehlungen rechtlich relevante Wirkungen auf die Wissenschaftsfreiheit der Wissenschaftler haben können. Fühlbar in ihrem Freiheitsraum wären die Wissen-

1) Vgl. Leitsätze 13, 15, 16, und 17.

2) Vgl. §28 Abs.1 Bln UniG; Art. 87 der Satzung der Universität Münster, vgl. VG Münster, DVBl 1974, S. 55.

3) Verfahrensordnung II. 1b.

4) Sie umfassen auch die "Auflagen" nach dem Sprachgebrauch der DFG.

schaftler betroffen, wenn die DFG die Erfüllung der Empfehlungen erzwingen oder ihre Nichtbeachtung sanktionieren könnte, sei es durch eine Ablehnung künftiger Finanzierungsanträge des Sonderforschungsbereichs, oder durch eine Einstellung der Finanzierung noch vor Ablauf des Bewilligungszeitraums, oder gar durch Rückforderung gewährter Ergänzungsmittel.

Verwaltungsrechtlich könnten die Empfehlungen als Nebenbestimmungen zum Leistungsbescheid in Form von Bedingungen oder Auflagen eingestuft werden¹⁾. Eine Bedingung macht die Rechtswirkung des begünstigenden Akts in aufschiebender oder auflösender Weise vom gewissen Eintritt eines bestimmten Ereignisses abhängig, wobei der Eintritt dieses Ereignisses auch vom Willen des betroffenen abhängen kann (Potestativbedingungen)²⁾. Die Auflage ist eine mit einer Begünstigung verbundene Forderung, durch die vom Betroffenen ein bestimmtes Tun, Dulden oder Unterlassen verlangt wird³⁾. Die Empfehlungen der DFG sind allein von den Betroffenen erfüllbar, sie könnten also sowohl Potestativbedingungen als auch Auflagen darstellen, da Potestativbedingungen und Auflagen sich nicht unterschiedlich definieren lassen⁴⁾. Unterschiedlich sind allein ihre Folgen. Die Erfüllung einer Bedingung, die integraler Bestandteil des Verwaltungsakts ist, kann nicht erzwungen werden⁵⁾. Da der Verwaltungsakt beim Ausbleiben einer aufschiebenden Bedingung keine Rechtswirkung entfaltet, können gewährte Leistungen zurückgefordert werden. Die Erfüllung der Auflage kann dagegen zwangsweise durchgesetzt werden, wobei die Wirksamkeit des zugrunde liegenden Verwaltungsakts nicht berührt wird. Die

1) Zum Oberbegriff Nebenbestimmungen vgl. Roellecke, DÖV 1968, 333.

2) Wolff/Bachof, §49 Ib; Forsthoff, Lehrbuch, S.214; Eyermann/Fröhler, §42 Anh., Rn.27.

3) Wolff/Bachof, §49 Id; Forsthoff, aaO. S.215; Eyermann/Fröhler, §42 Anh., Rn.26.

4) Roellecke, DÖV 1968, 334.

5) Wolff/Bachof, §49 Ia; Forsthoff, aaO. S.215.

Nichterfüllung der Auflage kann auch den Widerruf des Hauptaktes rechtfertigen, wenn es unverhältnismäßig oder unzumutbar wäre, die Erfüllung zu erzwingen¹⁾.

Qualifiziert man die Empfehlungen der DFG verwaltungsrechtlich als Bedingungen der Finanzierungsbescheide, könnte die DFG bei Nichterfüllung der Bedingungen grundsätzlich die Finanzierung einstellen und gewährte Leistungen zurückfordern. Sieht man in den Empfehlungen Auflagen, so könnte die DFG ihre Erfüllung sogar erzwingen oder zumindest die künftige Finanzierung einstellen. Welche Rechtsfolgen die Nichtbeachtung von Empfehlungen haben kann, hängt jedoch nicht nur von der Klassifizierung der Empfehlungen als Bedingungen oder Auflagen, die logisch zwingend gar nicht möglich ist, sondern von der Abgrenzung des von Art. 5 Abs. 3 GG garantierten, auch gesetzlich nicht einschränk-
baren Freiheitsraumes ab.

Die Wissenschaftsfreiheit als Abwehrrecht garantiert Weisungsfreiheit in wissenschaftlichen Fragen nicht nur gegenüber der staatlichen Verwaltung, sondern auch gegenüber der universitären Selbstverwaltung²⁾. Gegenüber der DFG muß dasselbe gelten, da sie öffentliche Kulturverwaltung im Wege der Selbstverwaltung wahrnimmt. Der Garantie der Weisungsfreiheit steht die oben getroffene Feststellung gegenüber, daß auf die Hochschulforschung mit Hilfe von Mitteln, die zur Ergänzung der Grundausrüstung gewährt werden, Einfluß ausgeübt werden darf. Der Konflikt zwischen der grundrechtlich garantierten Weisungsfreiheit und den mit Gewährung einer Ergänzungsausrüstung verbundenen Einflußrechten wäre dadurch lösbar, daß die grundrechtliche Weisungsfreiheit auf den Bereich der Grundausrüstung beschränkt würde. Bei Ergänzungsfinanzierungen wären dann Einflußmöglichkeiten wie Weisungen, Auflagen und Bedingungen zulässig, das Problem der Wissenschaftsfreiheit stellte

1) Wolff/Bachof, §49 I d.

2) §3 Abs.2 HRG; §11 Abs.2 Bln HSchLG; BVerfG 35, 115; Geck, VVDStRL 27, 162; Roellecke, JZ 1969, 729.

sich erst gar nicht. Eine derartige Lösung kann nicht befriedigen, da mit relativ geringen Zusatzfinanzierungen weitgehende Bereiche der Hochschulforschung unbegrenzten Weisungsmöglichkeiten ausgesetzt wären, denn der Forschungsvollzug läßt sich nicht nach Grund- und Ergänzungsausstattung trennen. Der abwehrende Kern der Wissenschaftsfreiheit, soweit er gegen eine Festlegung des Forschers auf ein bestimmtes philosophisches oder politisches System oder andere, den Wissenschaftler "genierende" Vorschriften, die dem Forschungsgegenstand nicht immanent sind¹⁾, gerichtet ist, hat unabhängig von der Art und Quelle der Finanzierung eine unteilbar fundamentale Bedeutung für die gesamte Hochschulforschung. Wird es auch in aller Regel nicht um derartige Weisungen bei der Steuerung durch Ergänzungsmittel gehen, so steht das grundsätzliche Problem der Unabhängigkeit der Forschung in Rede, die, wie das Bundesverfassungsgericht zu Recht betont²⁾, für weite Bereiche der Wissenschaften nur noch in den Hochschulen möglich ist.

Auf der anderen Seite verlangt der Einsatz hoher öffentlicher Mittel nach einer forschungspolitischen Steuerung, die den Freiheitsraum des einzelnen Wissenschaftlers notwendig einengen muß³⁾. Dies gilt nicht nur für steuernde Eingriffe politisch legitimierter Instanzen, wie Parlament und Regierung, sondern auch für die aufgrund anderer Legitimation entscheidenden Gremien der Selbstverwaltung der Hochschulen und der DFG.

Die Abwägung zwischen der grundrechtlich garantierten Freiheitssphäre des Wissenschaftlers und den forschungspolitischen Steuerungsnotwendigkeiten muß nun für die konkrete Frage nach den zulässigen Rechtsfolgen einer Nichtbeachtung

1) Bull. WissR 1971, 51; Schmitt Glaeser, WissR 1974, 115ff.

2) E 35, 115.

3) Eine gewisse Parallele, die auch in Art. 5 Abs. 3 GG angesiedelt ist, ist die staatliche Filmförderung, vgl. BVerwGE 23, 194, wonach der Staat Kulturpolitik durch das Medium des Steuerrechts betreiben darf. Dazu Graul, Urteile, S. 37ff.

von Empfehlungen fruchtbar gemacht werden. Die zwangsweise Durchsetzung von Empfehlungen, wie sie für Auflagen möglich wäre, scheidet als ernsthafte Alternative für wissenschaftliche Tätigkeiten aus. Könnte die DFG eine Rückzahlung gewährter Förderungsbeträge fordern, wenn Empfehlungen mißachtet werden - sie wären dann verwaltungsrechtlich als Bedingungen anzusehen - wäre damit ein massiver Zwang für die Wissenschaftler gegeben, sich sklavisch an die Empfehlungen zu halten. Man stelle sich die Folgen für Wissenschaftler vor, die aus den Mitteln der Ergänzungsausstattung bezahlt werden! Dasselbe muß gelten für eine ex nunc wirkende Einstellung der Finanzierung vor Ablauf des Bewilligungszeitraumes. Auch hier würde durch die Möglichkeit eines Finanzierungsstops die Unabhängigkeit der Hochschulforschung massiv beeinträchtigt. Eine fristlose Kündigung wegen "wissenschaftlichen Ungehorsams" vertrüge sich in keiner Weise mit Art. 5 Abs. 3 GG. Damit bleibt der DFG nur die Möglichkeit, bei Nichtbeachtung der Empfehlungen einen anschließenden Finanzierungsantrag des Sonderforschungsbereichs abzulehnen. Dieser Weg erscheint der einzig angemessene, da bei den erneuten Begutachtungen, die sich auf den Fortsetzungsantrag und die geleistete Arbeit gleichermaßen erstrecken, die Gründe für die Nichtbeachtung von Empfehlungen mit den Gutachtern und Mitgliedern des Senatsausschusses für die Sonderforschungsbereiche, auf die diese Empfehlungen zurückgehen, wissenschaftlich diskutiert werden können. Dabei kann sich sehr wohl erweisen, daß der gegen eine Empfehlung eingeschlagene Weg fruchtbar war. Schließlich sind die Empfehlungen kein Selbstzweck, sondern sollen die wissenschaftliche Ergiebigkeit eines Sonderforschungsbereichs fördern. Deshalb sieht Leitsatz 17 vor, daß die DFG die Förderung eines Sonderforschungsbereichs dann beendet, wenn er sich als wissenschaftlich unergiebig erweist. Zu Recht wird nicht die Nichtbeachtung von Empfehlungen der DFG als Beendigungsgrund aufgeführt.

Empfehlungen zeigen also dem Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs die Richtung der Förderung und die "Bedingungen" künftiger Finanzierung an. Er kann sich darauf einstellen, behält aber seine Unabhängigkeit im Verlauf der Forschungsarbeiten, da er keine Weisungen oder Sanktionen bei Nichtbeachtung der Empfehlungen zu erwarten hat. Dies darf nicht durch eine übermäßige Verkürzung der Förderungszeiträume unterlaufen werden. Sieht der Wissenschaftler in den Empfehlungen eine völlig unakzeptable Richtung der Ergänzungsförderung, bleibt ihm die Möglichkeit unbenommen, die Annahme der Ergänzungsmittel ganz abzulehnen. Dies gilt insbesondere für die Berichterstattung über die Forschungsergebnisse, die die DFG als selbstverständlich voraussetzt¹⁾. Wenn jemand die ihm von Art. 5 Abs. 3 GG garantierte Freiheit, Forschungsergebnisse nicht zu veröffentlichen²⁾, wahrnehmen will, wird er sich von vornherein nicht an einem Sonderforschungsbereich beteiligen.

Das Ergebnis, daß die DFG die Erfüllung ihrer Empfehlungen weder erzwingen noch durch eine vorzeitige Einstellung der Finanzierung oder gar Rückforderung sanktionieren kann, bedeutet verwaltungsrechtlich ausgedrückt, daß die Empfehlungen weder Auflagen noch Bedingungen der Förderungsbescheide darstellen. Sie bedürfen daher auch keiner Rechtsgrundlage wie belastende Nebenbestimmungen zu begünstigenden Verwaltungsakten³⁾. Da nach dem oben beschriebenen Normbereich der Wissenschaftsfreiheit Auflagen und Bedingungen der Förderungsbescheide nicht zulässig sind und da die Wissenschaftsfreiheit gesetzlich nicht einschränkbar ist, sind Bedingungen und Auflagen, sei es mit oder ohne gesetzliche Grundlage, verfassungsrechtlich unzulässig.

1) Leitsatz 16.

2) § 3 Abs. 2 HRG; BVerfGE 35, 113; vgl. a. Kupfer, WissR 1971, 133.

3) BVerwGE 6, 282; Wolff III, § 154 Va.

Die Empfehlungen der DFG haben also keine rechtlich faßbaren Auswirkungen auf das Grundrecht der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs aus Art. 5 Abs. 3 GG und sind insoweit nicht gerichtlich überprüfbar.

II. Rechte der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs aus Art. 3 GG gegen die Entscheidungen des Wissenschaftsrates und der DFG

Das aus der daseinsvorsorgenden Tätigkeit des Staates resultierende Problem, welche Rechte dem einzelnen eine Teilhabe an den staatlichen Leistungen eröffnen können, wurde bis zum Aufbruch der einzelnen Freiheitsgrundrechte aus dem Abwehr- zum Teilhabedenken allein über Art. 3 GG angegangen¹⁾.

Wenn hier Art. 3 GG im Hinblick auf die Ansprüche der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs gegen den Wissenschaftsrat und die DFG auf Anerkennung bzw. Finanzierung ihres Sonderforschungsbereichs erst im Anschluß an Art. 5 Abs. 3 GG behandelt wird, heißt das nicht, daß Art. 3 als "Leiter" zu staatlichen Leistungen ausgedient hat, sondern daß die Entwicklung der Freiheitsrechte zu Teilhaberechten deren Spezialität gegenüber Art. 3 begründet. Sehr oft, insbesondere bei den sozialen Grundrechten, wird Art. 3 bei der Konstitution eines "speziellen" Teilhaberechtes mit einfließen.

Art. 3 GG verbietet der Verwaltung, ihr - in der Leistungsverwaltung in der Regel sehr weites - Ermessen gleichheitswidrig, willkürlich zu gebrauchen, und gibt dem Bewerber um die staatliche Leistung ein subjektiv-öffentliches Recht auf fehlerfreien Ermessensgebrauch²⁾. Ein unmittelbarer Anspruch auf die staatliche Leistung besteht nur dann, wenn

1) Vgl. Zacher VVDStRL 25, 358ff; Martens VVDStRL 30, 24 mit Rechtsprechungsnachweisen.

2) Wolff III, §138 IV b 3.

der fehlerfreie Ermessensgebrauch nur die Förderungsscheidung zuläßt¹⁾. Konkretisiert wird der Ermessensraum in der Regel durch Verwaltungsvorschriften und ähnliche interne Richtlinien oder durch eine Entscheidungspraxis, deren Außenwirkung durch Art. 3 GG erreicht wird²⁾.

Der Wissenschaftsrat und die DFG unterliegen keinerlei spezifischen gesetzlichen Bindungen bei der Anerkennung und Finanzierung von Sonderforschungsbereichen und haben nach dem Sonderforschungsbereichsabkommen geradezu unbeschränktes Ermessen. Entscheidungskriterien bei Anerkennung und Förderung von Sonderforschungsbereichen sind vom Wissenschaftsrat und der DFG in der Verfahrensordnung, den Leitsätzen, Richtlinien und Fragekatalogen bei der Begutachtung niedergelegt und publiziert worden³⁾. Daneben gelten bei der Anerkennung und Förderung weitere, unmittelbar aus dem Willkürverbot ableitbare, fundamentale Grundsätze, wie Unvoreingenommenheit und Sachkompetenz der Gutachter und der Ausschluß sachfremder Gesichtspunkte. Letzterem dient die Fixierung der Gutachterfragen.

Durch die Aufstellung der Verfahrensordnung, Leitsätze usw. haben der Wissenschaftsrat und die DFG ihr Ermessen im Anerkennungs- und Finanzierungsverfahren eingeschränkt und eine Selbstbindung⁴⁾ für künftige Entscheidungen bewirkt, die Abweichungen von den fixierten Richtlinien zu Ermessensfehlern, d.h. rechtswidrig, werden läßt⁵⁾. Eine Änderung der selbstbindenden Richtlinien ist dadurch allerdings

1) "Ermessenssschrumpfung", Wolff/Bachof, §31 II e 1.

2) Zacher VVDStRL 25, 363ff.

3) Alle in DFG-mitteilungen 2/72. Die wichtige Funktion, die die Publizierung von Verwaltungsrichtlinien für eine gleichheitssgemäße Vergabe öffentlicher Mittel hat, ist von Zacher, VVDStRL 25, 355 zutreffend herausgestellt worden.

4) Das Institut der Selbstbindung der Verwaltung ist aus dem Gleichheitssatz herausgewachsen, wenn auch nicht von ihm allein geprägt; Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften, S. 542.

5) Wolff/Bachof §31 II d.

nicht ausgeschlossen¹⁾. Der Ermessensspielraum, der dem Wissenschaftsrat und der DFG innerhalb der selbst aufgestellten Ermessensschränken bleibt, ist so groß, daß eine unmittelbar anspruchsbegründende Ermessensschrumpfung²⁾ kaum denkbar ist. Nicht nur die Prioritäten, die zu setzen die Knappheit der Mittel für die Sonderforschungsbereiche³⁾ notwendig macht⁴⁾, sondern auch die Ziele des Sonderforschungsbereichsprogramms, die Arbeitsteilung zwischen den Hochschulen, müssen grundsätzlich bei jeder Förderungsentscheidung berücksichtigt werden. Bei allen diesen Erwägungen kann es praktisch gar nicht die richtige Entscheidung geben, die die anspruchsbegründende Ermessensschrumpfung voraussetzt. Die geringe Zahl von Sonderforschungsbereichen, die durch die hohen Anforderungen für eine Anerkennung als Sonderforschungsbereich bedingt ist, erschwert ohnehin eine Berufung auf den Gleichheitssatz⁵⁾.

Das auf Art. 3 GG basierende Willkürverbot besteht selbstverständlich für die gesamten Förderungsbescheide einschließlich der Empfehlungen. Es besteht nach Art. 3 GG also ein Anspruch der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs auf ermessensfehlerfreie Entscheidungen des Wissenschaftsrates und der DFG bei Anerkennung und Finanzierung einschließlich der Empfehlungen.

1) Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften, S.240 mwN.

2) Wolff/Bachof § 31 II c 2.

3) So die Angaben und Klagen der DFG, vgl. insbesondere DFG-Tätigkeitsbericht 1972, S.133. Die pauschal festgesetzten Mittel sind nach dem Repartitionsprinzip und nicht nach dem Quotitätsprinzip zu verteilen. Bei letzterem müssen dem effektiven Bedarf entsprechende Mittel bereitgestellt werden; vgl. Zacher, VVDStRL 25, 354 Anm. 219.

4) Es ist gleich ob sie in der Ablehnung von Finanzierungsanträgen oder in der unterbleibenden Aufforderung, Finanzierungsanträge zu stellen, zum Ausdruck kommt; vgl. Verfahrensordnung IV.

5) Die Alternative: Anwendung des Gleichheitssatzes = Gleißkannenprinzip, oder gar keine Anwendung des Gleichheitssatzes, so Wagner, VVDStRL 27, 70 - ist jedoch überspitzt.

III. Die gerichtliche Durchsetzung der Rechte der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs gegenüber dem Wissenschaftsrat und der DFG

Wissenschaftler, die gegen die DFG prozessieren, passen nicht zum Selbstverständnis der DFG, die sich als Vertretung der Gelehrtenrepublik sieht. Der Stil kollegialer Umgangsformen in der scientific community hat bisher keine Prozesse über Entscheidungen der DFG bekannt werden lassen. Ähnliches gilt für den Wissenschaftsrat, der aber dem einzelnen Wissenschaftler im Sonderforschungsbereichsprogramm und in seiner sonstigen Tätigkeit kaum unmittelbar gegenübertritt.

Der praktische Wert der Rechte eines Wissenschaftlers gegenüber dem Wissenschaftsrat und der DFG hängt von deren gerichtlichen Durchsetzbarkeit ab. Die vorangegangenen materiellrechtlichen Ausführungen sollen daher um eine, wenn auch kurze Erörterung der prozessualen Probleme ergänzt werden.

1. Die gerichtliche Durchsetzung gegenüber dem Wissenschaftsrat

Wollen Wissenschaftler gegen die Ablehnung der Anerkennung als Sonderforschungsbereich durch den Wissenschaftsrat gerichtlich vorgehen, so ist zunächst die Frage des Rechtsweges zu klären.

Das Verhältnis des Wissenschaftsrates zu den Wissenschaftlern im Anerkennungsverfahren läßt sich als Unterordnungsverhältnis¹⁾ beschreiben, in dem die Ablehnung ein einseitiger Eingriff des Wissenschaftsrates in geltend gemachte Rechte der Wissenschaftler kraft der ihm durch das Sonderforschungsbereichsabkommen übertragenen Befugnisse ist. Streitigkeiten zwischen dem Wissenschaftsrat und den Wis-

1) Eyermann/Fröhler, §40, Rn.3; Redeker/v.Oertzen, §40, Rn.6.

senschaftlern über die Anerkennung als Sonderforschungsbereich sind also nach der Subjektionstheorie als öffentlichrechtliche einzustufen, für die nach § 40 Abs. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist.

Der Wissenschaftsrat ist weder eine juristische Person des öffentlichen Rechts noch eine Bundes- oder Landesbehörde, so daß er weder nach § 61 Nr.1 bzw.3 VwGO als Beklagter auftreten kann noch eine Klage gegen den Bund oder ein Land nach § 78 Abs.1 VwGO zu richten wäre. Er fällt jedoch unter den von der Rechtsprechung weit ausgelegten § 61 Nr.2 VwGO¹⁾, da ihm als nichtrechtsfähige Vereinigung durch das Sonderforschungsbereichsabkommen das Recht zur Anerkennung von Sonderforschungsbereichen verliehen worden ist.

Als Klageart gegen die Ablehnung des Wissenschaftsrates ist die Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO gegeben. Die Versagung der Anerkennung ist ein Verwaltungsakt, weil sie die Wissenschaftler mit einer bestimmten Sonderforschungsbereichskonzeption nach der Verfahrensordnung von der Finanzierungsmöglichkeit durch die DFG ausschließt.²⁾ Adressat der Wissenschaftsratsentscheidungen ist zwar formell die Hochschule, die am Sonderforschungsbereich beteiligten Wissenschaftler können als unmittelbar Betroffene aber ihre Rechte selbst geltend machen³⁾.

Nach § 68 Abs. 2 VwGO wäre vor Klageerhebung ein Widerspruchsverfahren gegen die Ablehnung des Wissenschaftsrates erforderlich. Dies scheint unter analoger Anwendung von § 68 Abs. 1 Nr. 1 VwGO entbehrlich, da infolge der fachlichen Qualifikation des von der DFG unterstützten Wissenschaftsrates das Vorverfahren ebenso wie bei obersten Bundes- und Landesbehörden zu unnötiger zeitlicher Verzögerung führen würde⁴⁾. Zudem trifft der Zweck des Vor-

1) Vgl. OVG Berlin WissR 69,81; VG Hannover DVBl 74,53 mwN.

2) Vgl. BVerwGE 23,194 (196f).

3) Eyermann/Fröhler, §42, Rn.88a; Wolff/Bachof, §46 Vc3.

4) Vgl. Eyermann/Fröhler, §68, Rn.11.

verfahrens, die Gerichte durch Selbstkorrektur der Verwaltung zu entlasten¹⁾, vorzüglich auf Massenentscheidungen der Verwaltung zu, bei denen leichter Fehler durch die schnelle Erledigung einer großen Zahl von Fällen auftreten können. Bei der Anerkennung von Sonderforschungsbereichen wird diese Gefahr wohl kaum gegeben sein.

Muß der Wissenschaftsrat wegen einer negativen Stellungnahme der DFG den Anerkennungsantrag ablehnen, fragt es sich, ob die Stellungnahme der DFG einen eigenen anfechtbaren Akt darstellt. Der vergleichbare Fall, daß der Dienstherr für Einstellungen an die Zustimmung des Personalausschusses gebunden ist, ist vom Bundesverwaltungsgericht so entschieden worden, daß die Entscheidung des Personalausschusses keinen selbständig anfechtbaren Akt darstellt²⁾. Das Hauptargument, daß die nach außen für eine Entscheidung zuständige Verwaltung auch prozessual anzugehen ist, ist, wenn auch nicht zwingend, so doch für die grundsätzliche Behandlung mehrstufiger Verwaltungsakte angemessen und befriedigend. Da im Verfahren gegen die letztzuständige Behörde auch die Entscheidungen der mitbeteiligten Behörden voll überprüfbar sind³⁾, kann die Frage der selbständigen Anfechtbarkeit wohl als weitgehend nebensächlich angesehen werden.

Die Anerkennungsentscheidung des Wissenschaftsrates ist als Ermessensentscheidung im Rahmen des § 114 VwGO nachprüfbar. Die in den Leitsätzen festgelegten Voraussetzungen für eine Anerkennung als Sonderforschungsbereich enthalten eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe, wie das Kriterium der wissenschaftlichen Qualität des Forschungsprogramms, für die ein Beurteilungsspielraum gegeben ist⁴⁾.

1) Redeker/v.Oertzen, §68, Rn.2.

2) BVerwGE 26,31 (39); 32,148; über den Streitstand vgl. Redeker/v.Oertzen, §42, Rn.55ff.

3) BVerwGE 32, 148 (154).

4) Wolff/Bachof, §31 I c 4; vgl. Ossenbühl, DöV 1968, 618 (619), zur Entwicklung des Beurteilungsspielraums.

Die Begutachtung eines Anerkennungsantrages unter Anhörung der Hochschule ist einem Prüfungsverfahren vergleichbar, so daß die Grundsätze der Rechtsprechung zur Kontrolle von Prüfungsentscheidungen angewandt werden können¹⁾.

2. Die gerichtliche Durchsetzung der Rechte der Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs gegenüber der DFG

Die Frage, welchen Rechtsweg Wissenschaftler einschlagen müssen, um die Entscheidungen der DFG gerichtlich überprüfen zu lassen, kann sowohl von der Rechtsform der DFG wie auch vom Zweck ihrer Förderungsmaßnahmen her beantwortet werden. Stellt man allein auf die privatrechtliche Organisationsform der DFG ab, gelangt man zur Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. Aus der schon mehrfach betonten Funktion der DFG als Institution öffentlicher Kulturverwaltung könnte sich dagegen der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ergeben.

In der Diskussion über privatrechtliche Formen der öffentlichen, insbesondere subventionierenden Verwaltung, die wegen ihres Umfangs²⁾ und ihrer uneinheitlichen Begrifflichkeit kaum mehr zu überblicken ist³⁾, spielt neben den verfassungsrechtlichen Problemen der Grundrechtsbindung und Ermächtigungsgrundlage privatrechtlich handelnder Verwaltung die Frage des Rechtsweges eine große Rolle. Die

1) Vgl. etwa BVerwGE 26,65 (74); einen ausführlichen Überblick über die Rspr. und Lit. gibt Stüer, DöV 1974, 257. Eine weitergehende gerichtliche Kontrolle ist dagegen bei der staatlichen Filmförderung gegeben, BVerwGE 23, 194, wonach es "Aufgabe der Gerichte sein wird, darüber zu wachen, daß nicht Künstler oder Kunstrichtungen nur deshalb durch die Art der Prädikatisierung zurückgesetzt werden, weil sie mit einer herrschenden Kunstauffassung nicht übereinstimmen". Zur vielfachen Kritik, auf die dieser Satz gestoßen ist, Graul, Urteile, S.39ff.

2) Allein drei Staatsrechtslehrertagungen waren ihr - unter verschiedenen Aspekten - gewidmet: 1960: Schranken nicht hoheitlicher Verwaltung; 1966: Verwaltung durch Subventionen; 1970: Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private.

3) Vgl. Ossenbühl, DöV 1971, 513.

"Erfindung" der Zweistufentheorie und die lebhafteste Diskussion darüber zeigen es¹⁾.

In Anwendung der Zweistufentheorie sieht die Rechtsprechung den für den Rechtsweg entscheidenden öffentlichrechtlichen Charakter eines privatrechtlich ausgestalteten Leistungsverhältnisses zwischen einer staatlichen Stelle und dem Leistungsempfänger in dem öffentlichen Zweck, den die Verwaltung durch die Leistungsvergabe verfolgt²⁾. Handelt nun der Staat nicht durch eine Behörde, sondern im Gewand eines Privatrechtssubjekts, das - in der Terminologie Zachers - einen instrumentalen Vermittler darstellt und die Errichtung einer öffentlich-rechtlich organisierten Stelle erspart, so kann das Changieren der Rechtsform den öffentlich-rechtlichen Charakter des Leistungsverhältnisses nicht beseitigen³⁾. Die DFG ist, wie oben dargestellt⁴⁾, als instrumentaler Vermittler einzustufen, da ihre Mitglieder im wesentlichen staatliche Institutionen sind und ihre Mittel weitestgehend aus den öffentlichen Haushalten stammen. Die Beziehungen zwischen den Wissenschaftlern eines Sonderforschungsbereichs und der DFG sind also öffentlichrechtlicher Natur, so daß die Verwaltungsgerichte für Streitigkeiten aus diesem Verhältnis zuständig sind. Eine partielle Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte im Sinne der Zweistufentheorie scheidet aus, da das gesamte Verhältnis zwischen den Wissenschaftlern und der DFG subordinativer, das heißt öffentlichrechtlicher Natur ist⁵⁾. Die Wissenschaftler, die den Sonderforschungsbereichsantrag tragen, haben nämlich keinen Einfluß auf die eigentliche Entscheidungsfindung im Senats- und Bewilligungsausschuß.

1) Ipsen, DVBl 1956, 461 und in historischer Sicht in: Festschrift für Wacke, S. 140. Literaturnachweise bei Zacher, VVDStRL 25, 347 Anm. 185.

2) BVerwGE 1, 306 (310); 6, 246; NJW 59, 1098; eindeutig in diesem Sinn der Schöpfer der Zweistufentheorie Ipsen, DVBl 56, 604.

3) Zacher, VVDStRL 25, 371.

4) 1. Teil B. III. 4. c. bb, S. 64.

5) Ipsen, DVBl 1956, 605; vgl. BGH NJW 1972, 210.

Zum selben Ergebnis hinsichtlich des Rechtsweges gelangt man, wenn man der DFG den Status eines Beliehenen¹⁾ zuerkennt. Für die Vergabe der Sonderforschungsbereichsmittel durch die DFG könnte § 6 Sonderforschungsbereichsabkommen als Beleihungsakt herangezogen werden. Die Konstruktion des Beliehenen ist auf eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts zugeschnitten, die nur zur Erfüllung öffentlicher Zwecke eingespannt wird, nicht aber ausschließlich öffentlichen Zwecken dient²⁾. Die DFG dagegen erfüllt allein öffentliche Zwecke und steht trotz der ihr eingeräumten Autonomie dem Staat näher als ein Beliehener, so daß diese Konstruktion auf sie nicht paßt³⁾.

Auch auf den Gebieten der Wirtschaftssubventionen und kommunalen Daseinsvorsorge sind häufig privatrechtlich organisierte Gesellschaften der öffentlichen Hand mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beschäftigt. Ob in allen diesen Fällen ebenso öffentlich-rechtliche Beziehungen zum Leistungsempfänger angenommen werden müssen, kann erst eine Untersuchung der jeweiligen Besonderheiten klären⁴⁾. Die Rechtsprechung beurteilt diese Frage in unterschiedlicher Weise⁵⁾.

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die Wissenschaftler eines Sonderforschungsbereichs, wollen sie die Entscheidungen der DFG anfechten, den Verwaltungsrechtsweg beschreiten müssen. Für dieses Ergebnis spricht auch, für die Überprüfung derartiger Ermessensentscheidungen, wie sie auch

-
- 1) Umfassende Literaturhinweise zu diesem Problemkreis bei Ossenbühl, VVDStRL 29, 138; Beispiele bei Steiner, DöV 1970, 526 Anm. 4.
 - 2) Naheliegenderes Beispiel aus dem heterogenen Anwendungsbereich sind die Banken, die öffentlich subventionierte Kredite vergeben, Eyermann/Fröhler, § 40, Rn. 47a, stuft sie zu Recht als Beliehene ein.
 - 3) Zacher, VVDStRL 25, 373 unterscheidet in diesem Sinn den instrumentalen vom selbständigen Vermittler und ordnet letzterem den Begriff Beliehener zu.
 - 4) Eine Tendenz, generell öffentlich-rechtliche Beziehungen und damit den Verwaltungsrechtsweg anzunehmen, haben Ossenbühl, VVDStRL 29, 193; Pestalozza, JZ 1975, 51; Eyermann/Fröhler, § 40, Rn. 53 für kommunale Betriebe; dagegen ...

von Bundes- und Landesministerien sowie Hochschulen bei der Vergabe von Mitteln für die Forschung gefällt werden, der Verwaltungsprozeß geeigneter ist¹⁾. Die Finanzierungsbescheide der DFG müssen ebenso wie die Anerkennungsentscheidungen des Wissenschaftsrates als Verwaltungsakte gegenüber den betroffenen Wissenschaftlern angesehen werden, so daß bei einem ablehnenden Bescheid die Verpflichtungsklage Platz greift. Ein Vorverfahren erscheint ebensowenig wie gegen die Ablehnungsentscheidungen des Wissenschaftsrates erforderlich und sinnvoll.

Die Grenzen der gerichtlichen Nachprüfbarkeit der Entscheidungen der DFG hinsichtlich der Beurteilungen der Förderungsvoraussetzungen und des Entscheidungsermessens sind ebenso gelagert wie bei den Anerkennungsentscheidungen des Wissenschaftsrates.

... Kruschke, DÖV 1971, 694.

- 5) zu Wirtschaftssubventionen: BVerwG DVBl 1970, 735; abl. - zu Recht - Kopp, DVBl 1970, 24; in BVerwG JZ 1969, 69 geht der Subventionsempfänger zwar unmittelbar gegen den Staat vor, hat die Subventionen aber über ein privates Unternehmen erhalten. Der vom BVerwG konstruierte Verwaltungsakt "an den es angeht" kann sich auf die Rechtsnatur des Verhältnisses zwischen dem die Subvention weit erreichenden Unternehmer und dem Empfänger auswirken; abl. Menger, VerwArch 1970, 174. - Zu kommunalen Gesellschaften: BVerwG DÖV 1971, 705; BGH DÖV 1970, 61.

1) Müller-Thoma, Der halbstaatliche Verein, S. 114.

Vierter Teil

Das Sonderforschungsbereichsprogramm als Instrument einer Forschungsplanung auf gesamtstaatlicher Ebene

Über die Schaffung leistungsfähiger Forschungseinheiten hinaus verfolgt der Wissenschaftsrat mit der Bildung und Förderung von Sonderforschungsbereichen das Ziel einer planvoll abgestimmten Verteilung spezialisierter Forschungsgebiete auf die Hochschulen. Sein Fernziel ist ein Verbundsystem der Forschung, das unter Einbeziehung aller Forschungseinrichtungen die gesamte Wissenschaft abdecken soll. Das Ziel der planvollen Arbeitsteilung zwischen den Hochschulen geht nicht notwendig mit der Stärkung der Leistungsfähigkeit der Hochschulforschung einher, denn diese könnte wie im Normalverfahren der DFG auch ohne den Anspruch einer zentralen Planung erfolgen. Um das Sonderforschungsbereichsprogramm als Instrument einer Forschungsplanung auf gesamtstaatlicher Ebene beurteilen zu können, muß zunächst die Frage erörtert werden, ob und inwieweit Forschung überhaupt planbar ist. Dazu gilt es, die grundsätzlichen Positionen zur Plan- und Steuerbarkeit der Wissenschaft kurz aufzuzeigen¹⁾ und Stellung zu nehmen.

A Die grundsätzlichen Standpunkte zur Plan- und Steuerbarkeit der Wissenschaft

I Die These von der Selbststeuerung der Wissenschaft

Die Entwicklung der Wissenschaft bestimmt sich nach der These von der Selbststeuerung allein nach wissenschaftsinternen Kriterien. "Es hat sich gezeigt, daß man für die

1) Das Problem der Steuer- und Planbarkeit der Wissenschaft wird in einer seit den 30er Jahren andauernden Debatte erörtert. Die Debatte kann hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden. Die grundlegenden Argumente sollen dargestellt werden, sie sind den ausführlicheren Dar- ...

Förderung der Wissenschaft nicht viel mehr tun kann oder zu tun braucht, als die spontane Entwicklung in Richtung auf neue Bereiche hervorragender Entdeckungen auf Kosten derjenigen Bereiche zu unterstützen, die sich erschöpft haben." ¹⁾ Die Steuerung und Planung, welcher Anteil an finanziellen und personellen Ressourcen den einzelnen Disziplinen zuzuweisen ist, um ein Maximum an Innovationen zu erzielen, obliegt allein den Wissenschaftlern kraft ihrer Kenntnis der wissenschaftsinternen Entwicklungsmuster und der Qualitätskriterien ²⁾. Eine wissenschaftsexterne Planung und Steuerung der Forschung wird mit Heftigkeit abgelehnt, da sie nur tötende oder verstümmelnde Wirkung auf den wissenschaftlichen Fortschritt haben könne ³⁾. Legitimiert wird die scientific community als alleinige autonome Steuerungsinstanz dadurch, daß der Zweck der Wissenschaft einzig die Erweiterung des Wissens ist, gleich, ob es anwendbar ist oder nicht ⁴⁾. Daher können die Ausgaben für die Wissenschaft nicht durch deren Nützlichkeit für außerwissenschaftliche Zwecke, sondern nur durch ihren Eigenwert, vergleichbar den Ausgaben für die Kunst, gerechtfertigt werden ⁵⁾. Plastisch ist die Parallele von Wissenschaft und den großen Kathedralen in ihrer Bedeutungsgleichheit für die heutige Zivilisation bzw. das mittelalterliche Europa ⁶⁾. Die Wissenschaft ist also von ihren Strukturen und ihrer Funktion her eigenständig und getrennt von der Gesellschaft zu sehen. Sie kann nur existieren, wenn ihr ein Freiraum gegeben wird.

...stellungen bei Spiegel-Rösing, Wissenschaftsentwicklung und Wissenschaftssteuerung; Klages, Rationalität und Spontaneität, und Radnitzky/Andersson, Wissenschaftspolitik und Organisationsformen der Forschung, entnommen.

1) So Polanyi, ein führender Vertreter dieser Position, zitiert bei Spiegel-Rösing, Wissenschaftsentwicklung, S.90.

2) Spiegel-Rösing, aaO. S.107.

3) Spiegel-Rösing, aaO. S.90.

4) Spiegel-Rösing, aaO. S.91.

5) Spiegel-Rösing, aaO. S.93.

6) So Polanyi, zitiert bei Spiegel-Rösing, aaO. S.93.

Zum Verständnis der Selbststeuerungsthese ist es wesentlich, daß ihre Vertreter nicht die gesamte Forschung, sondern die Grundlagenforschung im Auge haben. Die Verteidigung der relativ großen Autonomie der Institutionen der Grundlagenforschung ist ihr Ziel, wenn sie teilweise recht polemisch gegen die - unten darzustellende - Auffassung argumentieren, die die Wissenschaft ganz zu gesellschaftlichen und staatlichen Zwecken einsetzen und planen will¹⁾.

Die Selbststeuerungsthese erfreut sich unter Wissenschaftlern breiter Zustimmung, weil sie deren Motivation uneigennütziger Wahrheitssuche am ehesten entspricht²⁾. Sie hat heftige Kritik erfahren, der Erhaltung herkömmlicher Machtpositionen von Wissenschaftlern zu dienen und eine sich selbst steuernde Wissenschaft zum hilflosen Werkzeug in den Händen von fortschrittsfeindlichen Gewalten werden zu lassen³⁾.

Die These von der Selbststeuerung der Wissenschaft wird teilweise wissenschaftstheoretisch, teilweise wissenschaftssoziologisch fundiert. So entwickle sich die Wissenschaft wissenschaftstheoretisch gesehen, das heißt als System von Aussagen und Theorien, nicht in rationaler Weise. Die Wesensmerkmale ihrer Entwicklung seien dagegen objektiv-irrationale Momente, wie zufällige Entdeckungen, und subjektiv-irrationale, wie Inspiration⁴⁾. Forschung wird daher auch als Schöpfungsprozess bezeichnet, der mit seiner rational uneinsehbaren Struktur sich eo ipso jeder Planung entziehe. Das ihm gemäße Medium sei Freiheit für den an vorderster Front des Puzzlespiels⁵⁾ stehenden Wissenschaftler.

1) Vgl. etwa die heftigen Worte Bakers, zit. bei Klages, Rationalität, S.29.

2) Spiegel-Rösing, Wissenschaftsentwicklung, S.91. Der Society for Freedom of Science gehörten viele bekannte Wissenschaftler an, Radnitzky/Andersson, Wissenschaftspolitik, S.37 Anm.21a.

3) So Bernal, zit. bei Spiegel-Rösing, aaO. S.92f.

4) Klages, aaO. S.26

5) Spiegel-Rösing, aaO. S.88.

Auch mit der wissenschaftssoziologischen Austauschtheorie¹⁾ wird die Selbststeuerungsthese belegt. Danach wird der Wissenschaftler zur Forschung motiviert, indem er für Forschungsbeiträge und -ergebnisse je nach ihrer Güte Reputation von der scientific community erhält. Reputation und Forschungsergebnisse werden also gegeneinander "getauscht". Die Austauschtheorie kann zwar die sozialen Normen angeben, durch die das Ziel des Wissenschaftsbetriebes, die Wissenserzeugung, verwirklicht wird, nicht jedoch erklären, wofür es Reputation gibt, wie also die Entwicklung der einzelnen Wissenschaftsgebiete abläuft²⁾. Richten sich die Wissenschaftler bei der Wahl ihrer Forschungsthemen einzig nach dem möglichen Reputationszuwachs, so ist es allein die scientific community, die mit der an Qualitätskriterien ausgerichteten Reputationszuteilung die Entwicklung der Wissenschaft steuert. Wird der Schluß von diesem soziologischen Erklärungsmodell der Wissenschaftsentwicklung auf die notwendige Freiheit und Autonomie für eine sich selbst steuernde Wissenschaft auch nur selten ausdrücklich gezogen³⁾, so ist er doch impliziert, indem der Wissenschaftsbetrieb als ein eigenständiges soziales Gebilde ohne den Einfluß externer Bedingungen betrachtet wird⁴⁾.

Auch Kuhn sieht die Wissenschaft als eigenständiges Gebilde in seiner vieldiskutierten Theorie zur Wissenschaftsentwicklung⁵⁾, auch wenn er über die formalen, inhaltsleeren Bedingungen der soziologischen Ansätze inhaltliche, kognitive Merkmale einbezieht. Nach Kuhn durchläuft eine Wissenschaft nach der Herausbildung eines Paradigmas, d.h. eines Rahmens allgemein in der scientific community anerkannter

1) Spiegel-Rösing, Wissenschaftsentwicklung, S.37ff.

2) Weiterführende Erklärungsansätze sind dargestellt bei Spiegel-Rösing, aaO. S.77f.

3) Luhmann, Selbststeuerung der Wissenschaft, S.156 und passim tut es.

4) Vgl. die Kritik von Spiegel-Rösing, Wissenschaftssteuerung, S. 80f.

5) Ausführlich wiedergegeben bei Spiegel-Rösing, aaO.S.47ff.

Theorien und Methoden, eine Phase der normalen Wissenschaft, die durch die Lösung von vielen Einzelproblemen (Puzzle) gekennzeichnet ist. Das führt zur fortlaufenden Verfeinerung des Paradigmas und schließlich zur Erschöpfung seiner Möglichkeiten, worauf Anomalien auftauchen, das Paradigma umgestürzt und durch ein neues ersetzt wird. Diese Theorie schließt für den revolutionären Paradigmawechsel eine Steuerbarkeit der Wissenschaft durch die scientific community oder externe Instanzen aus. Für Zeiten normaler Wissenschaft gilt nach Kuhn die Selbststeuerungsthese¹⁾.

Alle dargestellten Positionen sehen in der Wissenschaft und im Wissenschaftsbetrieb eigene spezifische Normen und Bedingungen walten und schließen außerwissenschaftliche Faktoren weitestgehend aus.

II. Die Instrumentalthesen

Der Selbststeuerungsthese steht eine Position gegenüber, die Wissenschaft nicht nur unter Einbeziehung außerwissenschaftlicher Faktoren betrachtet, sondern grundsätzlich nicht zwischen Wissenschaft und Gesellschaft trennt. Für sie ist Wissenschaft ein Instrument für außerwissenschaftliche Zwecke, so daß die verschiedenen Ausprägungen dieser Grundposition als Instrumentalthesen bezeichnet werden können.

Wird die Wissenschaft als Instrument für außerwissenschaftliche Zwecke gesehen, ist die Frage der Steuer- und Planbarkeit von Wissenschaft implizit mit dem Begriff Instrument schon bejaht. Von der Selbststeuerungsthese von vornherein abgeschnitten, stellt die Instrumentalthese die Frage, welchen Zwecken Wissenschaft dient und wer diese bestimmt, in den Mittelpunkt. Sie ist politischer Natur und

1) Spiegel-Rösing, Wissenschaftssteuerung, S.59.

wird dementsprechend unterschiedlich beantwortet. So setzte Bernal für seine Behauptung, daß die Naturwissenschaften die Kapazität haben, alle menschlichen Probleme zu lösen, wenn sie nur genügend finanziert und geplant werden, eine sozialistische Gesellschaftsordnung voraus¹⁾. Politisch entgegengesetzt, aber durch dieselbe Wissenschaftsgläubigkeit verbunden²⁾, ist die Ansicht der westlichen Technokraten, die den Hauptzweck darin sehen, neue Technologien hervorzu- bringen, um stetes Wirtschaftswachstum zu garantieren³⁾. Die Position, Forschung primär unter dem Aspekt der tech- nologischen Relevanz zu betrachten, erfährt zunehmende Kri- tik angesichts der bedrückenden Störungen des ökologischen Gleichgewichts durch technische Errungenschaften und im Hinblick auf die astronomischen Kosten eines Wettrüstens, das in immer kürzeren Abständen neue Vernichtungstechnolo- gien hervorbringt⁴⁾. Dem wird - allerdings mit unterschied- licher Akzentsetzung, die dem heterogenen Lager der Kritiker entspricht - die Bedeutung der Wissenschaft für die Lösung sozialer Probleme und als Beitrag zur Emanzipation des Men- schen von Herrschaft entgegengesetzt⁵⁾.

Es ist leicht zu erkennen, daß die Vertreter der Instrumen- talthese bei ihrer Argumentation die angewandte Forschung vor Augen haben⁶⁾. Das schlägt sich auch in ihrer Auffas- sung vom Wesen des Forschungsprozesses nieder. Das für die angewandte Forschung typische rationale Vorgehen wird nicht bloß der engen Verbindung zur Technik zugeschrieben, son- dern als wesentliches Merkmal jeden Forschungsprozesses angesehen. Wissenschaft ist also integrierter Bestandteil

1) Radnitzky/Andersson, Wissenschaftspolitik, S.36.

2) Radnitzky/Andersson, aaO. S.39.

3) Zu der insbesondere von Weinberg vertretenen Position der technologischen Relevanz vgl. Spiegel-Rösing, Wis- senschaftsentwicklung, S.94 und Radnitzky/Andersson, aaO. S.42.

4) Einen Überblick über die Kritik und die Reaktion gibt Spiegel-Rösing, aaO. S.98ff.

5) So z.B. Habermas, Technik und Wissenschaft als Ideolo- gie, S.99.

6) Radnitzky/Andersson, aaO. S.38.

des technisch-industriellen Gesamtsystems und Forschung dank ihrer rationalen Struktur eine planbare Arbeit wie jede andere¹⁾. Die Arbeitsauffassung von der Forschung entspricht naturgemäß eher der Sicht des Wissenschaftsmanagers, dessen Aufgaben Forschungsplanung und -organisation sind. Sie muß zwangsläufig zu Konflikten mit den Wissenschaftlern führen, deren Haltung mehr von der Schöpfungsauffassung bestimmt wird²⁾.

Die Instrumentalthese gerät jedoch in Schwierigkeiten, wenn es um die Planung und Rechtfertigung von Forschung geht, deren Anwendungsmöglichkeiten noch nicht oder gar nicht sichtbar sind. Dazu werden Kategorien von Forschungstypen gebildet, für die unterschiedliche Grade der Plan- und Steuerbarkeit anerkannt werden³⁾. Die häufigst verwendete Einteilung ist Grundlagenforschung, angewandte Forschung und Entwicklung, für die aber zahlreiche Definitionen und weitere Unterteilungen existieren⁴⁾. Die reine Grundlagenforschung, die keine oder noch keine Anwendbarkeit erkennen läßt, kann nicht von wissenschaftsexternen Instanzen, sondern nur von den Wissenschaftlern selbst gesteuert werden⁵⁾. Soweit Anwendungsaussichten bestehen, ist es jedoch nicht allein die scientific community, die darüber entscheidet, auf welche Disziplinen ihre Ressourcen verteilt werden. Hier muß ein Zusammenwirken von wissenschaftsinternen und externen Vertretern stattfinden, um einerseits die technologisch bzw. gesellschaftlich relevanten Probleme und andererseits die Disziplinen, die potentiell Lösungshilfen liefern können, anzugeben. Je mehr die Forschung in Anwen-

1) Das kommt in dem Wort, Forschung sei 95 % Fleiß und 5 % Inspiration, zum Ausdruck, Klages, Rationalität, S.25 und S.30ff.

2) Zu diesem Konflikt, Klages, aaO. S.34.

3) Die Unterscheidung wird nur vereinzelt von Vertretern der Arbeitsauffassung abgelehnt, vgl. Klages, aaO. S. 45 und S.51.

4) Spiegel-Rösing, Wissenschaftsentwicklung, S.111; Klages, aaO. S.46.

5) Spiegel-Rösing, aaO. S.109.

dungsnähe vorstößt, desto größer wird die wissenschafts-externe Planung und Steuerung, deren Ziel schließlich die unmittelbare Umsetzung von Forschungsergebnissen in die Produktion oder in andere gesellschaftliche Bereiche ist.

Daß die Instrumentalthese für den Bereich der reinen Grundlagenforschung mit der Selbststeuerungsthese konvergiert, zeigt, daß beide Thesen ihre konstitutiven Argumente aus unterschiedlichen Bereichen beziehen, sich also nicht so konträr gegenüberstehen, wie es der polemische Ton der Debatte vermuten läßt. Beide Thesen sind aber insoweit uneinbar, als die Selbststeuerungsthese die Grenzen der Forschung, für die Freiheit und Autonomie bestehen muß, viel weiter zieht als die Instrumentalthese, die immer dann einen planenden und steuernden Einfluß wissenschaftsexterner Instanzen für erforderlich hält, sobald sich Anwendungsperspektiven, sei es technologischer oder gesellschaftlicher Art, ergeben.

Kurz ist noch auf die wesentlichen Argumente der Instrumentalthese zur Rechtfertigung der öffentlichen Ausgaben für reine Grundlagenforschung einzugehen. Grundsätzlich müssen sich die Aufgaben für ein Forschungsprojekt durch den angestrebten Zweck rechtfertigen lassen, ebenso wie das Forschungsprojekt selbst. Da dies bei den (noch) nicht zweckgerichteten Ausgaben für reine Grundlagenforschung nicht möglich ist, lassen sie sich als Gemeinkosten (overhead charges) der Wissenschaft betrachten, die später direkt oder indirekt ihre technologischen und anderen Ergebnisse zeitigen (spill over)¹⁾. Soweit Forschungen gar keine technologische oder gesellschaftliche Relevanz besitzen, lassen sie sich entweder als Gemeinkosten des gesamten Wissenschaftsbetriebes ansehen, oder mit den Kulturausgaben

1) So Weinberg, Probleme der Großforschung, S.183; vgl. Spiegel-Rösing, Wissenschaftsentwicklung S.95ff; Radnitzky/Andersson, Wissenschaftspolitik, S.45.

für Musik und Theater gleichsetzen¹⁾.

III. Der Standort des Forschungsberichts IV

Wenn neben der wissenschaftlichen Diskussion auf ein regierungsamtliches Dokument²⁾ eingegangen wird, so deshalb, weil es im wesentlichen die heute herrschende Meinung in wissenschaftspolitischen Kreisen wiedergibt.

Nach langer staatlicher Planungsabstinenz³⁾ hat die Instrumentalthese Eingang in die Wissenschaftspolitik gefunden. Der instrumentelle Charakter von Forschung für außerwissenschaftliche Zwecke wird vorausgesetzt, wenn postuliert wird, daß die Forschungsförderung sich in die übergeordneten Ziele besonders der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik einfügen muß⁴⁾. Nicht die Schaffung neuer Technologien mit dem Ziel des Wirtschaftswachstums, wie es bisher in Imitation der Forschungspolitik der USA als vorrangig angesehen wurde⁵⁾, sondern die Verstärkung von Forschung und Entwicklung für soziale Erfordernisse wird, zumindest programmatisch, vorangestellt⁶⁾. Dabei wird der Förderung und Planung der Grundlagenforschung besonderes Gewicht beigemessen⁷⁾. "Grundlagenforschung entzieht sich einer Planung stärker als anwendungsorientierte oder angewandte Forschung. Trotzdem hat sich entgegen früherer Auffassung gezeigt, daß auch im Bereich der reinen Grundlagenforschung Planungsansätze, besonders bezüglich der Ressourcen und Arbeitsbedingungen, notwendig werden; diese Notwendigkeit

1) So Toulmin, vgl. Radnitzky/Andersson, aaO. S.44.

2) Forschungsbericht IV (1972) der Bundesregierung, BT-Drs. VI/3251.

3) Vgl. etwa Forschungsbericht II (1967), BT-Drs. V/2045, S.57: "Der Staat übernimmt...die Rolle des Schirmherrn und überläßt die Verteilung der Mittel zur Allgemeinen Wissenschaftsförderung weithin der Selbstverwaltung der Wissenschaft."

4) Tz. 6.

5) Tz. 7.

6) Tz. 38.

7) Tz. 27ff.

verstärkt sich, wenn wegen der Größe des Problemkreises frühzeitig Verbindungen mehrerer Forschungsdisziplinen hergestellt werden müssen oder wenn Großgeräte mit langfristiger Entwicklungs- und Bauzeit benötigt werden¹⁾". Nicht einmal der Bereich der reinen Grundlagenforschung wird hier von der Planungsnotwendigkeit im Rahmen der staatlichen Forschungspolitik ausgenommen oder mit einem Hinweis auf notwendige Freiheit und Autonomie bedacht.

Der Forschungsbericht IV ist von einem starken Vertrauen in die Planung, geradezu einer Planungseuphorie, beherrscht, die sich auch in der Forderung nach einem alle planenden, entscheidenden und finanzierenden Stellen umfassenden forschungspolitischen Rahmenplan ausdrückt²⁾.

IV. Eigene Stellungnahme

Wissenschaft als reinen Selbstzweck, als *l'art pour l'art* zu sehen, hieße, die gravierenden Folgen im Guten wie im Schlechten, die Wissenschaft für das tägliche Leben hat und haben kann, verkennen. Auch die hohe Einstellung, etwas ohne Nützlichkeitserwägungen zu tun, kann und darf einen Wissenschaftler nicht vor der Erkenntnis bewahren, daß Wissenschaft als Instrument eingesetzt wird, um Ziele zu erreichen, die sich nicht allein aus der Wissenschaft selbst ergeben. Daß Wissenschaft objektiv als Instrument fungiert, wird nicht durch die in der reinen Grundlagenforschung dominierende Motivation, Wissen und Erkenntnisse über unsere Welt zu vermehren, widerlegt. Teilt man auch nicht den Standpunkt, Wissenschaft diene nur der Wissenserweiterung, ist das Problem noch nicht gelöst, wie die Steuerung der nicht unmittelbar zweckgerichteten Forschung zu erfolgen hat. Mit Radnitzky/Andersson³⁾ läßt sich sagen, daß es zwei Extreme zu vermeiden gilt: Forschung exzessiv intern oder

1) Tz. 10.

2) Tz. 28.

3) Wissenschaftspolitik, S.49.

extern zu steuern. Wird die Entwicklung der Wissenschaft allein den Forschern überlassen, wäre nicht gesichert, daß für die Entwicklung der Gesellschaft genügend relevantes Wissen produziert wird, so daß die Forscher nicht mehr ihre unentbehrliche Unterstützung fänden. Bei exzessiv externer Steuerung der Forschung bestünde die Gefahr, die Wissenschaftsausgaben ganz auf akute Themen oder sogar Moden zu konzentrieren¹⁾ und durch eine Austrocknung der Grundlagenforschung Raubbau der wissenschaftlichen Substanz zu treiben und damit langfristig wissenschaftliche Ansätze, auf denen gesellschaftliche Alternativlösungen basieren könnten, zu verstellen. Schließlich darf nicht das kritische Potential der Wissenschaft vergessen werden, daß durch übermäßige externe Steuerung erdrückt werden kann, wenn es unangenehm wird.

Schließlich bedarf ein für die Gesellschaft optimales Wachstum des Wissens in entscheidendem Maß der Selbstreflektion und der Verantwortung der einzelnen Wissenschaftler, um Vernachlässigungen von Forschungsgebieten und -ansätzen zu vermeiden, die infolge allzu großer Gebundenheit an eine bestimmte (prestigegebende) Methode oder eine dominante Forschungsrichtung auftreten können²⁾.

B. Die Planbarkeit von Hochschulforschung

Die Feststellungen über die Plan und Steuerbarkeit der Wissenschaft müssen für die Hochschulforschung konkretisiert werden, da das Sonderforschungsbereichsprogramm auf die in den Hochschulen stattfindende Forschung ausgerichtet ist. Eine einheitliche Zuordnung der Hochschulforschung zu den obigen nach Plan- und Steuerbarkeit gebildeten Kategorien ist auch bei Verwendung des einfachsten Rasters Grundlagenforschung, angewandte Forschung, Entwicklung nicht möglich.

1) Warnende Beispiele bei Radnitzky/Andersson, Wissenschaftspolitik, S.18.

2) Radnitzky/Andersson, aaO. S.49.

Hochschulforschung kann zwar zum großen Teil, nicht aber vollständig mit Grundlagenforschung gleichgesetzt werden, da ein finanziell besonders gewichtiger Teil der Hochschulforschung, insbesondere in den Ingenieurwissenschaften und in der Medizin, auf die unmittelbare Anwendbarkeit ihrer Ergebnisse abzielt. Wenn im übrigen das Verhältnis reiner und anwendungsorientierter Grundlagenforschung in der Hochschule nach Fächern unterschiedlich ist, ist doch grundsätzlich mit der Existenz von Anwendungszielen der Bereich der Selbststeuerung verlassen.

In der Hochschulforschung lassen sich im wesentlichen drei Ebenen unterscheiden, auf denen planende und steuernde Entscheidungen getroffen werden:

- Die oberste Ebene umfaßt alle Entscheidungen, die bei der Aufstellung der Universitätshaushalte durch die Kultusverwaltungen der Länder unter Mitwirkung der Hochschulen bzw. durch die Universitätskuratorien fallen. Dabei wird die personelle und sächliche Forschungskapazität eines Faches oder Fachgebietes durch die Ausstattung der Fachbereiche und Institute mit Personal und Sachmitteln bestimmt. Diese Entscheidungen werden in der Regel nach globalen, projektunabhängigen und zumeist an Ausbildungsbedürfnissen ausgerichteten Kriterien getroffen. Die Globalsteuerung kann jedoch durch eine enge thematische Abgrenzung der ausgestatteten Institute eine recht konkrete Stufe erreichen. Das gilt insbesondere für die Berufung von Hochschullehrern für thematisch sehr eng umschriebene Gebiete. Bei einer Berufung wirken ebenso universitäre und staatliche Instanzen zusammen. Bei Entscheidungen über die Anschaffung von Großgeräten, die wegen ihres finanziellen Umfangs auf der obersten Ebene getroffen werden, kann der Bereich der Globalsteuerung vollends verlassen werden, da dabei über eine in der Regel überschaubare Zahl möglicher Projekte entschieden wird. Praktisch werden derartig hohe Ausgaben nur bei Darlegung und Begründung der geplanten Projekte

vorgenommen. Müssen wegen Mittelknappheit bei den Anschaffungs- und Verteilungsentscheidungen Prioritäten gesetzt werden, erfolgt damit zugleich eine Auswahl der geplanten Projekte. Eine weitere noch konkretere Einwirkung auf die Auswahl und Gestaltung von Projekten durch wissenschaftsexterne Instanzen findet bei der Auftragsforschung statt.

- Auf der mittleren Ebene planen und entscheiden die Selbstverwaltungsgremien der Fachbereiche und Institute über die Verteilung global zugewiesener Mittel. Soweit sie nicht den einzelnen Wissenschaftlern wiederum global zugewiesen werden (Grundausstattung), erfolgt von dieser Ebene aus auf dem Weg der Verteilung von Personal und Mitteln eine Beeinflussung und Auswahl konkreter Projekte. Dasselbe gilt für die Projektförderung und Stipendienvergabe durch zentrale Selbstverwaltungsgremien der Hochschule. Auch das Normalverfahren der DFG ist auf dieser Ebene anzusiedeln, weil in ihm die Fachgutachter praktisch, wenn auch ohne Planungsperspektiven, entscheiden.
- Auf der untersten Ebene plant und entscheidet der einzelne Wissenschaftler - allein oder in Kooperation mit anderen - über die Wahl, und Ausgestaltung seiner Forschungsprojekte. Inwieweit seine Planungs- und Entscheidungsfreiheit verfassungsrechtlich geschützt ist, ist oben¹⁾ erörtert worden.

Die Aufgliederung der Hochschulforschung nach diesen drei Planungs- und Entscheidungsebenen zeigt, daß wissenschaftsinterne und -externe Vertreter nicht nur auf die Globalplanung, sondern auch auf die Projektplanung einen steuernden Einfluß ausüben. Primärer Ansatzpunkt ist dabei aller-

1) 3. Teil I., S. 112f, 115f.

dings nicht die gesellschaftliche Relevanz der Projekte, sondern ihre Aufwendigkeit. Bei den Entscheidungen fließen aber außerwissenschaftliche Gesichtspunkte, wie sozialer oder wissenschaftlicher Nutzen, ein. Das gilt aber auch für die beiden anderen Ebenen, was beispielsweise an der Politisierung der Sozialwissenschaften deutlich wird. Sie ist eine notwendige Folge des stärker ins Bewußtsein gerückten instrumentalten Charakters von Forschung. Sie verstärkt sich zwangsläufig bei solchen Forschungsprojekten, aus denen anwendbare Ergebnisse vorherzusehen und zu erwarten sind.

Von den Gesichtspunkten der Wissenschaftsfreiheit, der Anwendungsorientierung von Forschung und der Aufwendigkeit vieler Vorhaben ist die Empfehlung des Wissenschaftsrates bestimmt, die staatliche Forschungsförderung in vier Kategorien einzuteilen¹⁾: Allgemeine Forschungsförderung, Schwerpunkte, Großforschung und Technologische Sonderprogramme. Davon interessieren hier nur die ersten beiden, da sie die gesamte Hochschulforschung abdecken. Die allgemeine Forschungsförderung umfaßt die Mittel aus dem Hochschuletat und dem Normalverfahren der DFG, über deren Verwendung der einzelne Wissenschaftler frei von Nützlichkeitserwägungen und Planungseingriffen entscheiden kann. Dieser - nicht geplanten - "Humusschicht" stehen die Schwerpunkte gegenüber, zu denen die Schwerpunkte der DFG und die Sonderforschungsbereiche zählen. Aus der Humusschicht hervorgehend, sind die Schwerpunkte nicht zufälligem Wuchs überlassen, sondern müssen "unter der Berücksichtigung der Bedürfnisse von Staat und Gesellschaft" ²⁾ geplant werden.

Das Planungspostulat des Wissenschaftsrates erfaßt die oberste und mittlere Planungs- und Entscheidungsebene innerhalb der Hochschule und erfordert darüber hinaus re-

1) WR-Empfehlungen 1967, S.105.

2) aaO. S.109f.

gional und überregional institutionalisierte Planungsprozesse. Damit sind vielschichtige Probleme politischer institutioneller, technischer Art verbunden. Als ein kleiner Ausschnitt daraus sollen die Planungsmöglichkeiten des Sonderforschungsbereichsprogramms auf gesamtstaatlicher Ebene im folgenden untersucht werden.

C. Die Planungsmöglichkeiten des Sonderforschungsbereichsprogramms auf gesamtstaatlicher Ebene

Die Möglichkeiten des Sonderforschungsbereichsprogramms, als Forschungsplanungsinstrument auf gesamtstaatlicher Ebene eingesetzt werden zu können, bestimmen sich danach, wie von zentraler Ebene aus die Bildung von Sonderforschungsbereichen beeinflußt werden kann. Nicht nur das Recht, Sonderforschungsbereiche einzurichten und anerkennen zu lassen, liegt bei den Hochschulen und Wissenschaftlern, sondern auch weitestgehend die faktische Initiative.

Daß der Wissenschaftsrat dem Sonderforschungsbereichsprogramm das Antragsprinzip bei der Einrichtung von Sonderforschungsbereichen zugrunde gelegt hat, ist durch das Scheitern seines Konzepts in den Empfehlungen von 1960 bedingt.

Das Konzept von 1960 unterschied zwischen "Schwerpunkten" und "Sondergebieten". "Schwerpunkte" sollten in den Fächern gebildet werden, für die zwar im Grundbestand jeder Fakultät Lehrstühle bestehen müssen, die aber an einigen Hochschulen besonders gefördert werden sollten. Die Schwerpunktbildung sollte die Forschung auf Gebieten sichern, deren umfassende Pflege mehrere Lehrstühle und eine größere Zahl besonders qualifizierter Mitarbeiter und teure Apparate erfordert, die in diesem Maße nicht allein Hochschulen zur Verfügung stehen können¹⁾. "Sondergebiete" sollten in den

1) WR-Empfehlungen 1960, S.42.

wissenschaftlich wichtigen Spezialeinrichtungen gebildet werden, für die nur an einzelnen Fakultäten Lehrstühle bestehen sollten¹⁾.

Der Wissenschaftsrat arbeitete dazu Modelle für die einzelnen Fakultäten aus, in denen er für jedes Fach Schwerpunkte und Sondergebiete bildete, die er jeweils bestimmten Hochschulen zuwies²⁾. Abgestellt wurde dabei allein auf die Zahl der Lehrstühle. Eine Trennung der Maßnahmen nach Lehr- und Forschungszwecken wurde nicht vorgenommen.

Die Schaffung der Kategorien der Schwerpunkte und der Sondergebiete und ihre Verteilung auf alle Hochschulen der Bundesrepublik durch den Wissenschaftsrat stellt den ersten Versuch einer zentralen Planung der Hochschulforschung dar. Der Wissenschaftsrat versuchte, allein die Kapazitätsverteilung der Fächer in globaler, projektunabhängiger Weise zu steuern. Soweit die Länder den Empfehlungen von 1960 folgten und die Lehrstühle im dort vorgesehenen Maße vermehrten, zeigte sich jedoch keine einschneidende Verbesserung der Forschungssituation an den Hochschulen. Das hat seinen Grund darin, daß der Wissenschaftsrat mit seinen Berechnungen, die allein auf der Zahl der Lehrstühle basierte, von einer Einzelforschervorstellung ausging und nicht in ausreichender Weise die Teamforschung hervorhob. Zudem mögen die neu eingerichteten Lehrstühle von den gewachsenen Lehrverpflichtungen weitgehend aufgesaugt worden sein.

In seinen Empfehlungen von 1967 gab der Wissenschaftsrat den Weg der "verordneten Schwerpunkte" grundsätzlich auf und forderte die Hochschule zur Anmeldung ihrer Schwerpunkte auf, die nicht nur eine überdurchschnittliche personelle und sächliche Forschungskapazität, sondern effektive größere, kooperativ betriebene Forschungsvorhaben darstel-

1) WR-Empfehlungen 1960, S.43.

2) Allein 75 Seiten der WR-Empfehlungen 1960, S.77ff.

ten. Die vom Wissenschaftsrat vorgesehene Aufnahme in das von ihm zu führende Verzeichnis der Sonderforschungsbereiche war nicht als bloße Katalogisierung gedacht. Das Verzeichnis sollte einen alle Fächer umfassenden Gesamtüberblick über die Schwerpunkte in der Hochschulforschung geben¹⁾. Auf seiner Grundlage sollte vor dem Beginn einer zusätzlichen finanziellen Förderung über Prioritäten entschieden werden. Damit hatte das Verzeichnis die Funktion einer Planungsgrundlage für die Arbeitsteilung zwischen den Hochschulen. Das Verzeichnis der Sonderforschungsbereiche ersetzte also die Aufstellung der Schwerpunkte und Sondergebiete in den Empfehlungen von 1960.

Der Wissenschaftsrat hat das 1968 zum erstenmal aufgestellte Verzeichnis der Sonderforschungsbereiche bisher nicht fortgeschrieben. Er hat auch keine Verfahren oder Vorstellungen entwickelt, wie aufgrund eines solchen Verzeichnisses über Prioritäten entschieden und die Verteilung der Spezialisierungsgebiete geplant werden kann²⁾. Das Verzeichnis der Sonderforschungsbereiche hat vollends seine Funktion verloren, wenn die Aufnahme ins Verzeichnis und die Förderung durch die DFG unmittelbar aufeinanderfolgen sollen³⁾. Der Wissenschaftsrat selbst hat die unausgewogene fachliche und regionale Verteilung der Sonderforschungsbereiche kritisiert⁴⁾. Sie ist eine Folge der Sonderforschungsbereichsförderung, die den qualitativen Gesichtspunkt der Sonderforschungsbereiche in den Vordergrund hat rücken lassen. Während der Wissenschaftsrat 1967 die Sonderforschungsbereiche im Gegensatz zu den Schwerpunkten der DFG gerade nicht als "Gütezeichen" verstanden wissen wollte⁵⁾, haben die hohen Anforderungen der DFG an die Sonderforschungsbereiche verbunden mit den intensiven Begutachtungen die Aus-

1) WR-Empfehlungen 1967, S.136.

2) Berger, Wissenschaftsrat, S.143.

3) WR-Empfehlungen 1973, S.51.

4) WR-Empfehlungen 1973, S.51.

5) WR-Empfehlungen 1967, S.128.

wahl und Förderungskriterien weitgehend auf die Qualität der wissenschaftlichen Arbeit und den Kooperationsgrad beschränkt.

Soll das Antragsprinzip des Sonderforschungsbereichsprogramms beibehalten werden, zugleich aber durch die Sonderforschungsbereichsförderung eine regional und fachlich ausgewogene, geplante Verteilung der Sonderforschungsbereiche angestrebt werden, so müssen bei der Anerkennung und Förderung der Sonderforschungsbereiche neben den qualitativen noch andere Entscheidungskriterien berücksichtigt werden.

I. Planungskriterien in regionaler Hinsicht

Ein Sonderforschungsbereich, der die Anerkennung beantragt, wird von der DFG auch darauf hin geprüft, ob die ihn tragende Hochschule der geeignete Ort für seine Einrichtung ist oder ob andere Hochschulen günstigere Voraussetzungen bieten¹⁾. Das ganze Dilemma einer regional gezielten Forschungsförderung durch das Sonderforschungsbereichsprogramm zeigt sich, wenn die DFG feststellen muß, daß eine andere Hochschule für die Einrichtung des Sonderforschungsbereichs geeigneter wäre, nur diese keinen Antrag gestellt hat. Kohärente und kooperativ betriebene Forschung größeren Ausmaßes, wie sie ein Sonderforschungsbereich voraussetzt, hängt nicht nur von ausreichenden personellen und sachlichen Forschungskapazitäten ab. Eine zentrale Schwerpunktplanung könnte dabei einen Anstoß geben, wird sie allein aber nicht zustande bringen.

Während sich hier eine Grenze zentraler Planung auftut, kann in dem Fall, daß durch einen Sonderforschungsbereich

1) Vgl. die Fragen 10 bis 14, DFG-mitteilungen 2/72, S.27, die die von der DFG gehörten Gutachter vorgelegt bekommen. Fraglich ist dabei, ob die Gutachter einen ausreichenden Überblick über die Voraussetzungen der anderen Hochschulen haben.

eine Fachrichtung an einer Hochschule ausreichend gefördert wird, an anderen Hochschulen in derselben Fachrichtung aber zu geringe Forschungskapazitäten bestehen, die keine optimale Forschung erlauben, nur eine zentrale Planung durch eine Konzentration leistungsfähige Forschungseinheiten schaffen. Ganz dringend stellt sich das Problem bei den kleinen Fächern, insbesondere in den Geisteswissenschaften, die an mehreren Hochschulen vertreten sind, wovon jedoch keine die für einen Sonderforschungsbereich nötige Konzentration aufbringt. Hier ist eine Verzichtplanung zugunsten einer oder weniger Hochschulen notwendig, die nur auf überregionaler Ebene erfolgen kann¹⁾.

Die Sonderforschungsbereichsförderung kann von sich aus kaum über mehr oder minder zufällige Schwerpunktsetzungen hinaus zu einer geplanten Abstimmung der Spezialgebiete zwischen den Hochschulen führen. Dazu bedarf es einer bundesweiten Schwerpunktplanung, in die das Sonderforschungsbereichsprogramm "eingebettet" werden muß. Nur dann ist eine regional gezielte Anerkennung und Förderung von Sonderforschungsbereichen möglich.

II. Planungskriterien in thematischer Hinsicht

Inhaltliche, thematisch umschriebene Zielsetzungen für Sonderforschungsbereiche fehlen im Sonderforschungsbereichsprogramm des Wissenschaftsrates. Die Beschreibung der Sonderforschungsbereiche durch den Wissenschaftsrat erschöpft sich in formalen Kriterien, da dem Wissenschaftsrat zunächst die Bildung leistungsfähiger Forschungseinheiten unter strenger Qualitäts- und Leistungskontrolle der DFG wichtig ist. Sonderforschungsbereiche sollen den strukturellen Rahmen für einen optimalen Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen bilden. Die Frage, ob gerade unter diesen

1) Auf die Verzichtplanung weist die WRK, Dokumente zur Hochschulreform II, S.20 besonders hin. Gegen eine solche für die kleinen Fächer der Hochschulverband in seiner Denkschrift zu den kleinen Fächern.

strukturellen Bedingungen ein Maximum an Innovationen entsteht - und nur dann wäre ein optimaler Einsatz der Mittel gegeben - stößt in den zentralen Fragenbereich der Wissenschaftsforschung vor, die die Bedingungen der Wissenschaftsentwicklungen untersucht. Da sie sicherlich in Abhängigkeit vom unterschiedlichen Entwicklungsstand der Wissenschaften gesehen werden müssen, können Sonderforschungsbereiche nicht für alle Wissenschaften die geeignete Organisationsform darstellen¹⁾.

Ganz besonders kritisch ist dies im Hinblick auf den Hinweis des Wissenschaftsrates zu beurteilen, daß Sonderforschungsbereiche auch zur Förderung vernachlässigter oder zukunftssträchtiger Gebiete dienen sollen, die unter Berücksichtigung der Erfordernisse von Staat und Gesellschaft festzustellen sind²⁾. Gerade in diesen wird es in der Regel für die Errichtung eines Sonderforschungsbereichs an der personellen und sachlichen Konzentration an einem Ort fehlen. Das Sonderforschungsbereichsprogramm begünstigt also durch die Bedingung hoher Konzentration am Ort die stark ausgebildeten, herkömmlichen Fächer und Forschungsrichtungen, da neue Forschungsgebiete und Ansätze diese Bedingung ungleich schwerer erfüllen können.

Ein geplanter Einsatz des Sonderforschungsbereichsprogramms in thematischer Hinsicht, der das Antragsprinzip unberührt läßt, kann nur dadurch erfolgen, daß thematische und nicht nur formale Kriterien für die Förderung von Sonderforschungsbereichen im voraus festgelegt werden³⁾. Die Anerkennung und

1) Das sieht der Wissenschaftsrat selbst, WR-Verzeichnis 1968, S.9.

2) WR-Verzeichnis 1968, S.7.

3) Vgl. den fast beiläufigen Hinweis bei Möller, WissR 1974, Beiheft 2, S.54: Für die DFG bringt die Anmeldung eines Sonderforschungsbereichs die Last mit sich, ein Urteil über die vermeintliche Bedeutung des vom Sonderforschungsbereich umfaßten Wissenschaftsgebietes in den nächsten Jahren im nationalen und internationalen Vergleich zu fällen.

Finanzierung eines Sonderforschungsbereichs hängt dann nicht nur vom Vorliegen eines genau beschriebenen, qualitativ hochstehenden Forschungsprogramms, an dem eine größere Zahl Wissenschaftler gemeinsam arbeitet, ab, sondern auch von thematischen Gesichtspunkten. Diese sind teils wissenschaftsinterner, teils wissenschaftsexterner Herkunft und können in drei verschiedenen Verfahren in den Entscheidungsablauf eingeführt werden, deren kurze Darstellung folgt. Die drei Verfahren sind nicht die einzig denkbaren. Sie können kombiniert werden.

1. Die vergleichende Projektbewertung¹⁾

Jedes Projekt, das heißt jeder Sonderforschungsbereichsantrag, wird nach dieser Methode neben der qualitativen Bewertung in Begutachtungsverfahren nach seiner Relevanz für eine bestimmte Reihe außerwissenschaftlicher Ziele bewertet²⁾. Jedes der Ziele wird mit einem Faktor gewichtet (Zielvektor). Die Bedeutung eines Projekts für ein Ziel wird mit einer Punktzahl angegeben, die multipliziert mit dem Zielvektor des Ziels den Zielwert des Projekts ergibt. Die Summe aller Zielwerte eines Projekts drückt die außerwissenschaftliche Relevanz des Projekts aus. Zusammen mit einem Faktor für das Ergebnis der qualitativen Bewertung und einem Faktor, durch den die Kosten des Projekts berücksichtigt werden, wird die endgültige Prioritätszahl

1) Nach Bresch, "Prioritätensetzung für Forschungsvorhaben", S.59ff; vgl. dazu Elstermann, WissR 1973, 126.

2) Beispiele für die Ziele: Sicherung des Fortbestands der Menschheit, Erweiterung des Wissens, Sinngebung für das menschliche Dasein, Sicherung nationaler Interessen, Steigerung der Produktivität, Förderung der Gesundheit, Steigerung der Individualität, u.a.m. Breschs Einwand, aaO. S.62, diese Ziele dürften nicht mit politischen, wie "Integration Europas" verwechselt werden, geht fehl, denn die Sicherung nationaler Interessen ist ebenso ein politisches Ziel. Beide können durch Forschungsergebnisse vorangetrieben werden; ebenso Sinn DUZ, 1973, 714 (717).

für das Projekt gebildet¹⁾. Übersteigen die Sonderforschungsbereichsanträge die vorhandenen Mittel, so richtet sich die Finanzierung nach der Reihenfolge, die sich aus der Prioritätszahl der einzelnen Projekte ergibt.

Die Ziele sollen nach Bresch durch Umfragen bei Wissenschaftlern und Politikern ermittelt und gewichtet werden, ohne daß er sich weiter mit den Problemen der Legitimierung solcher Zielsetzungen beschäftigt. Sie ist unten zu erörtern.

Das eigentliche Problem der vergleichenden Projektbewertung liegt in der Abstraktheit und Weite der Ziele, die die Bestimmung eines Zielwerts für ein Projekt zu einer kaum mehr begründbaren Entscheidung werden lassen, obwohl das gesamte Verfahren und sein mathematisches Ergebnis ein Höchstmaß an Rationalität zu garantieren scheinen.

Die Aufstellung einer Zielliste dient trotz der erheblichen Zweifel an diesem Verfahren als Anstoß, von einer Einzelbetrachtung jedes Projekts unter unbewußten und unartikulierten Zielsetzungen zu einer publizierten Entscheidungslinie zu kommen. Das Problem der Zielplanung, die zu jedem Planungsprozeß gehört, löst das Verfahren der vergleichenden Projektbewertung allerdings in unbefriedigendem Maße.

Das Verfahren der Projektbewertung sollte wegen der Schwierigkeit, konkrete Projekte an hochabstrakten Zielen zu messen, mit leicht vergleichbaren Projekten eines Faches und konkreten Zielen erprobt werden.

2. Die Ausschreibung von Sonderforschungsbereichen

Auf die Errichtung und Förderung von Sonderforschungsbe-

1) Zu den in diesem Verfahren verwendeten Bewertungsmatrizen vgl. allgemein, BMBW, Methoden der Prioritätsbestimmung I, S.16.

reichen kann ein thematischer Einfluß ausgeübt werden, wenn die Themenkreise ausgeschrieben werden, die als Sonderforschungsbereiche eine bevorzugte Förderung erfahren. Dieses Steuerungs- und Planungsverfahren ist schon seit Beginn des Sonderforschungsbereichsprogramms vorgesehen. Die Verfahrensordnung¹⁾ gibt nämlich dem Bund, den Ländern, der DFG und der Max-Planck-Gesellschaft das Recht, dem Wissenschaftsrat die Aufnahme von Themen, die für Sonderforschungsbereiche geeignet sind, ins Verzeichnis des Wissenschaftsrates vorzuschlagen. Die DFG muß die dabei als geeignet angegebenen oder von ihr ausgesuchten Hochschulen auf die ausgeschriebenen Sonderforschungsbereiche hinweisen und eventuell auswählen. Bisher hat nur der Bund von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, ohne daß bisher ein einziges seiner vorgeschlagenen 19 Themen²⁾ in einen Sonderforschungsbereich mündete³⁾. Zum einen werden viele davon in schon bestehenden Sonderforschungsbereichen und Schwerpunkten der DFG abgedeckt, zum andern geht es um vernachlässigte oder zukunftssträchtige Gebiete, in denen nicht die für einen Sonderforschungsbereich nötige Forschungskonzentration an einem Ort besteht. Gerade diese Erfahrung bestätigt die schon erwähnten Zweifel am Sonderforschungsbereichsprogramm, zur Abdeckung von Forschungslücken geeignet zu sein. Hier sind unter Umständen Instrumente kleineren Formats wie die Förderung von "units" geeigneter und stärker auszubauen.

Im Ausschreibungsverfahren lassen sich außerwissenschaftliche Ziele in ungleich konkreterer, problemorientierter Form als in der Projektbewertung für die Forschung vorgeben. Ein Wandel der Hochschulforschung von überwiegend nach fachspezifischen Gesichtspunkten ausgewählten Vorhaben zu einer stärkeren Problemorientierung, die Inter-

1) Zif. I. 8.

2) WR-Verzeichnis 1968, S.7f.

3) Matthiessen, Die Zeit, vom 9.8.1974, S.24.

disziplinarität und Berücksichtigung gesellschaftlicher Relevanz erfordert, wird durch das Ausschreibungsverfahren begünstigt.

Für eine Koppelung von Sonderforschungsbereichsprogramm und regional ausgerichteter, kapazitätsbezogener Schwerpunktplanung ist die Aufgabe der DFG, auf geeignete Hochschulen zuzugehen, ein wichtiger Hebel. Die schlechten Erfahrungen mit dem Ausschreibungsverfahren dürfen nicht abschrecken, sondern erfordern genaue Untersuchungen über das Entstehen von Schwerpunkten in neuen Wissenschaftsgebieten und die Möglichkeit ihrer Förderung.

3. Die Quotierung der Sonderforschungsbereichsmittel nach Fächern

Die Finanzierung der Sonderforschungsbereiche kann an einer vorher festgelegten Aufteilung der gesamten Förderungsmittel auf die einzelnen Fächer ausgerichtet werden, so daß ein Sonderforschungsbereich auch bei Vorliegen der qualitativen Förderungsvoraussetzungen nicht finanziert werden kann, wenn die betreffende Fachquote erschöpft ist. In den Quoten drücken sich Prioritäten zwischen den Fächern oder den Themenkomplexen aus¹⁾. Innerhalb der Quoten können die beiden obigen Verfahren angewendet werden.

Die Probleme der Quotierung bestehen einerseits in der Abgrenzung der Fächer und der Zuordnung der Anträge zu den Fächern und andererseits in der Ermittlung und Rechtfertigung der Fächergewichtung.

Für die Fächerabgrenzung kann zunächst auf die Praxis der DFG verwiesen werden, die Verteilung der Sonderforschungs-

1) v.Dohnanyi, DFG-mitteilungen 3/73, S.13 stellt für die Mittel des Normalverfahrens die Frage der Verteilung auf die Fächer.

bereichsmittel auf die Geistes-, Natur-, Bio- und Ingenieurwissenschaften zu ermitteln¹⁾. Dieses etwas an die alte Fakultätseinteilung erinnernde Schema ist zu pauschal, um irgendwelche außerwissenschaftliche Ziele ausdrücken zu können. Eine Fächereinteilung für den Gesamtbereich der Wissenschaft zu finden, die sich beispielsweise an den Fachbereichsgliederungen der Hochschulen orientieren könnte, wäre wegen des fließenden Übergangs von Fächern zu Fachrichtungen, Schulenstreitigkeiten und dem permanenten Wandel im Wissenschaftsgefüge mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Dasselbe gilt für die Zuordnung von Sonderforschungsbereichsanträgen mit fächerübergreifenden Forschungsprogrammen.

Noch schwieriger, wenn nicht gar unmöglich, gestaltet es sich, die Fächer in Quoten zu gewichten. Die Relevanz eines Faches für außerwissenschaftliche Ziele könnte nach dem oben beschriebenen Verfahren der Projektbewertung ermittelt werden. Statt der konkreten Projektkosten sind die durchschnittlichen Forschungskosten in dem Fach mit der Relevanzzahl zu multiplizieren und ergeben die Prioritätszahl des Faches. Alle Fächer durch Zuteilung der Prioritätszahlen oder Quoten in rational begründbarer Weise gegeneinander zu gewichten, setzt die Kenntnis aller gesellschaftlichen Probleme sowie aller Lösungsmöglichkeiten jeden Faches voraus. Bei der Komplexität der Probleme und der beschränkt vorhersehbaren Entwicklung von Forschung erscheinen solche Prognosen auch bei den ungeheuren Möglichkeiten heutiger Informationsverarbeitung ausgeschlossen²⁾. Eine alle Fächer umfassende Quotierung der Mittel

1) DFG-Tätigkeitsbericht 1973, S.109 für die Zeit von 1971 bis 1973.

2) Das gilt auch für die Bitte des Wissenschaftsrates in seinen Empfehlungen 1970, S.111 an die DFG, durch eine Gegenüberstellung der anerkannten SFB und Schwerpunkte mit den Bedürfnissen der Allgemeinheit festzustellen, welche sachlichen Gründe es für die derzeitige Verteilung gibt und ob eine andere Gewichtung den Erfordernissen besser entspräche.

für Sonderforschungsbereiche scheidet also zumindest praktisch aus.

Eine reale Steuerungsmöglichkeit bietet die Quotierung dann, wenn von einer bisher praktizierten Quote abgewichen werden soll, um ein vernachlässigtes oder neues Fach stärker zu fördern. Das gilt im Sonderforschungsbereichsprogramm besonders für die Sozialwissenschaften.

Die durch Quoten gesicherten und insoweit priorisierten Fächer müssen ebenso wie die Themenstellungen für Sonderforschungsbereiche in Ausschreibungsverfahren bekannt gemacht werden. Auch hier läßt sich die Förderung von Sonderforschungsbereichen und die regional bezogene Schwerpunktplanung koppeln, wenn die DFG fachlich geeignete Hochschulen ermitteln und auf die Quotierung hinweisen muß.

Die Anwendung der Quotierung ergäbe eine Annäherung des Sonderforschungsbereichsprogramms an das Schwerpunktprogramm der DFG, indem bestimmte Geldsummen für Themenbereiche, die in ihrer Weite sehr unterschiedlich sind, ausgeschrieben werden. Insoweit besteht auch eine Verwandtschaft zum Ausschreibungsverfahren. Insgesamt kann das Verfahren der Quotierung als Globalsteuerung bezeichnet werden.

III. Ergebnis

Die Möglichkeiten, das Sonderforschungsbereichsprogramm als Forschungsplanungsinstrument auf gesamtstaatlicher Ebene einzusetzen, bestehen zum einen darin, über die Anerkennungs- und Förderungsanträgen von Sonderforschungsbereichen nicht allein unter qualitativen Gesichtspunkten, sondern auch unter den Aspekten regionaler und thematischer Zielsetzungen zu entscheiden. Dazu sind die Verfahren der vergleichenden Projektbewertung und Fächerquotierung geeignete Anfangsschritte. Zum andern muß schon auf die Entstehung und Antragstellung von Sonderforschungsbereichen eingewirkt werden, indem thematische Zielsetzungen und die

regionale Verteilung der Schwerpunkte im voraus festgelegt und publiziert werden. Dazu bietet sich insbesondere das Ausschreibungsverfahren an.

Um das Sonderforschungsbereichsprogramm als Planungsinstrument einzusetzen, genügt es demnach nicht, ihm eine bloße Zielplanung "vorzuschalten", wie es das Verfahren der vergleichenden Projektbewertung als ausreichend ansieht. Das Sonderforschungsbereichsprogramm muß dagegen in eine Planung eingebettet werden, die die Fragen, wo was mit welchem Aufwand schwerpunkt-mäßig erforscht werden soll, also Ziele und Maßnahmen gleichermaßen zum Gegenstand hat. Darum wird im folgenden nicht zwischen einer Ziel- und Maßnahmenplanung unterschieden.

Thematische Zielsetzungen, die in den drei Verfahren in unterschiedlichen Konkretisierungsstufen erforderlich sind, beinhalten sowohl Aspekte, die allein auf die Entwicklung eines Faches ausgerichtet, also wissenschaftsinterner Natur sind, wie auch solche, die auf Anwendungs- und Nützlichkeitsabwägungen beruhen, also wissenschaftsexterner Natur sind. Beide Aspekte gehen ineinander über, da sich die Hochschulforschung zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung bewegt. Die Entscheidung, einen Themenbereich schwerpunktmäßig zu fördern, erfordert einerseits die Kenntnis politischer und gesellschaftlicher Notwendigkeiten und andererseits die Kenntnis des Forschungsstandes auf dem betreffenden Gebiet. Dabeigilt es, nicht nur das Spektrum der Hochschulforschung, sondern auch der anderen Forschungseinrichtungen zu überblicken. Zielsetzungen für das Sonderforschungsbereichsprogramm können also nicht isoliert erfolgen, sondern müssen sich auf das gesamte System der Hochschulforschung und eng damit zusammenhängender Institutionen beziehen.

Das gilt noch stärker für die Kriterien zur regionalen

Verteilung der Sonderforschungsbereiche. Dazu bedarf es zuerst einer Feststellung, wo Schwerpunkte in der Hochschulforschung existieren, um festlegen zu können, wo Schwerpunkte gebildet werden sollten und wo nicht.

Der Einsatz des Sonderforschungsbereichsprogramms als Planungsinstrument setzt also eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung auf gesamtstaatlicher Ebene voraus. Nur auf einer solchen Grundlage ist eine geplante Förderung von Sonderforschungsbereichen möglich. Die Probleme einer derartigen Schwerpunktplanung liegen darin, daß sie in thematischer wie in regionaler Hinsicht "grobmaschig" und veränderungsfähig genug ist, ohne dabei jede Aussagekraft zu verlieren.

D. Verfassungsrechtliche Aspekte zur Kompetenzverteilung für eine gesamtstaatliche Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung

Die Feststellung, daß auf gesamtstaatlicher Ebene thematisch und regional ausgewiesene Vorentscheidungen über Schwerpunkte in der Hochschulforschung getroffen werden müssen, um dem Sonderforschungsbereichsprogramm eine Planungsgrundlage zu geben, wird zuallererst der Frage begegnen, wer derartige Zielsetzungen vornehmen soll. Vollständige Entscheidungsmodelle, die in politischer und technischer Hinsicht fundiert und funktionsfähig wären, können hier nicht erarbeitet werden, da es dazu neben juristischen planungs- und politikwissenschaftlicher Überlegungen bedarf. Hier soll allein das Grundgesetz nach Legitimationsgesichtspunkten für Zielsetzungen in der Hochschulforschung auf gesamtstaatlicher Ebene befragt werden.

Als zielsetzende Instanzen kommen einerseits die Gesamtheit der Hochschulen, das heißt notwendigerweise ein Repräsentativorgan der Hochschulen, und andererseits staat-

liche Organe in Betracht. Die staatliche Seite bildet jedoch keine Einheit, sondern untergliedert sich nach föderalistischen und gewaltenteilenden Prinzipien.

Eine detaillierte Planungsstruktur in der Hochschulforschung muß sich nach der vom Grundgesetz vorgegebenen Gewichtsverteilung aller dieser Instanzen richten.

I. Die Kompetenzen der Hochschulen aus Art. 5 Abs. 3 GG

Das Postulat einer gesamtstaatlichen Schwerpunktplanung für die Hochschulforschung erscheint mit einem verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen kaum vereinbar. Ob und inwieweit ein wirklicher Widerspruch vorliegt, bedarf einer näheren Untersuchung. Die juristische Literatur geht auf eine Relevanz der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 5 Abs. 3 GG für das Verhältnis von Hochschulen und Staat auf gesamtstaatlicher Ebene bisher nur andeutungsweise ein¹⁾, obwohl das Verhältnis von Hochschule und Staat von der Nachkriegszeit bis zur Hochschulreform, bei der es wohl eher eine sekundäre Rolle gegenüber der Mitbestimmungsproblematik spielte, eine umfangreiche verfassungsrechtliche Erörterung gefunden hat²⁾. Diese beschränkt sich in der Regel auf die Gegenüberstellung des Staates und der einzelnen Hochschule. Auch die regionale Ebene, auf der sich das Land und alle Hochschulen des Landes gegenüberstehen, findet nur selten verfassungsrechtliche Würdigung³⁾.

Praktisch gibt es weder gemeinsame von allen Hochschulen

1) Lüthje, DÖV 1973, 551.

2) Ausgehend vom Gutachten zur Hochschulreform ("Blaues Gutachten"), vgl. die zahlreichen Nachweise bei Bachof, Hochschulen, Anm. 3; Reinhardt, WissR 1968, 6; 1972, 1; Schefold, Der Tagesspiegel vom 3.2.1973.

3) Vgl. Küchenhoff/Lüthje, WissR 1969, 229; Zeh, Finanzverwaltung, S. 136.

erstellte Planungen auf Bundesebene, noch eine Beteiligung der Hochschulen an den Rahmenplanungen zum Hochschul- aus- und neubau nach dem Hochschulbauförderungsgesetz¹⁾. Die Forderung der Westdeutschen Rektorenkonferenz von 1970, neben den Planungsinstanzen der Regierungen eine eigene Planungsorganisation der Hochschulen auf Bundesebene zu errichten²⁾, ist bisher ohne großen Protest der Hochschulen unerfüllt geblieben. Die Westdeutsche Rektorenkonferenz selbst hat sich bisher nicht in der Lage gesehen, solche Planungen für die Gesamtheit der Hochschulen zu erstellen. Auch die DFG hat diese Funktion bisher nicht erfüllt³⁾. Sie sieht sich nicht als Vertretungsorgan der Hochschulen, sondern als "Selbstverwaltungskörperschaft der deutschen Wissenschaft"⁴⁾. Zudem verfügen die Hochschulen nicht einmal über einen unmittelbaren Einfluß in den entscheidenden Organen der DFG.

Das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen auf seine Relevanz für eine zentrale Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung zu untersuchen, bedeutet konkret die Frage stellen, inwieweit derartige Planungen von Art. 5 Abs. 3 GG den Hochschulen in ihrer Gesamtheit oder jeweils für sich zugewiesen sind oder die Hochschulen an staatlichen Planungen auf zentraler Ebene beteiligt werden müssen. Das ist nicht schon mit der oben⁵⁾ getroffenen Feststellung beantwortet, daß der Wissenschaftsrat und die DFG kraft Art. 5 Abs. 3 GG das Recht haben, selbständige, parlamentarisch nicht kontrollierbare Entscheidungen im Sonderforschungsbereichsprogramm zu treffen.

1) Vgl. v. Münch, VVDStRL 31, 79; Brauns ZRP 1972, 45; Lüthje, DöV 1973, 551.

2) These 5 der Alternativthesen der WRK zu den Thesen des BMBW für ein HRG des Bundes, WRK-Dokumente zur Hochschulreform 1970, S. 59.

3) Die Grauen Pläne sind allein auf den Finanzbedarf der DFG ausgerichtet.

4) So das Impressum der DFG-mitteilungen.

5) 1. Teil B. III. 4 b und c, S. 61 und 66f.

Eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung, die die gesamte Hochschulforschung umfassen und Planungsgrundlage für das Sonderforschungsbereichsprogramm sein soll, hat das Sonderforschungsbereichsabkommen der DFG nicht übertragen.

Ansätze zu einer zentralen Planung in der Hochschulforschung hat aber der Wissenschaftsrat 1960 und zu Beginn des Sonderforschungsbereichsprogramms 1968 vorgelegt. Der Wissenschaftsrat empfängt zwar auch - trotz aller Bedenken - seine Legitimation aus dem Selbstverwaltungsgedanken, kann aber nicht die Rolle eines Selbstverwaltungsorgans der Hochschulen in gesamtstaatlichem Rahmen ausüben. Dem steht zum einen seine Aufgabe, einen Plan für die gesamte Wissenschaft aufzustellen, zum andern die Mitgliedschaft von Regierungsvertretern entgegen¹⁾.

Das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen nach Art. 5 Abs. 3 GG könnte positive wie negative Auswirkungen für die Zuordnung der Planungskompetenzen auf gesamtstaatlicher Ebene haben: positiv gesehen könnte Art. 5 Abs. 3 GG eine Alleinzuständigkeit oder ein Beteiligungsrecht der Hochschulen begründen, negativ gesehen könnte er eine überregionale oder zentrale Planung völlig oder bis zu einem bestimmten Grad verbieten und sie ganz oder teilweise der Selbstverwaltung der einzelnen Hochschule zuweisen. Als dritte grundsätzliche Möglichkeit ist ein verfassungsrechtliches Schweigen in dieser Frage denkbar.

Um Aussagen über eine "Verlängerung" des Selbstverwaltungsrechts auf Bundesebene treffen zu können, muß der Umfang

1) Eindeutig die WRK: "Der Wissenschaftsrat kann nicht als Vertretung der Hochschulen auf Bundesebene angesehen werden", WRK-Dokumente zur Hochschulreform 1970, S. 60. Bahrdt, Forschungsschwerpunkte, S. 10, will dagegen bei der Entscheidung über die Bildung von Forschungsschwerpunkten "die Autorität und Macht des Wissenschaftsrates weiter stärken".

des Selbstverwaltungsrechts der einzelnen Hochschule in der Forschungsplanung geklärt werden. Ob Art. 5 Abs. 3 den Hochschulen überhaupt ein Selbstverwaltungsrecht garantiert, ist vom Bundesverfassungsgericht¹⁾ offengelassen worden, weil die Selbstverwaltung im akademischen Bereich faktisch unangefochten bestehe, in den Hochschulgesetzen anerkannt und in den meisten Länderverfassungen garantiert sei²⁾. Der normative Grund dieses faktischen Zustandes wird allgemein in Art. 5 Abs. 3 gesehen; nur Roellecke³⁾ leugnet mit seinem radikal individualistischen Ansatz jede normative Aussage über die innere oder äußere Gestaltung der Universität⁴⁾.

Inhalt des Selbstverwaltungsrechts der Hochschulen ist nach der stets wiederkehrenden Formel der "akademische" Bereich, der den mit Forschung und Lehre zusammenhängenden "ureigensten Aufgabenbereich" der Hochschulen umfaßt⁵⁾. Der komplementäre Bereich der staatlichen Angelegenheiten wird durch die einprägsame Formel beschrieben, daß er alles umfaßt, was Geld kostet⁶⁾. Der enge Zusammenhang von wissenschaftlichen und finanziellen Entscheidungen, dessen Auswirkungen auf das Individualgrundrecht der Wissenschaftsfreiheit oben⁷⁾ behandelt wurde, führte zu der schon recht alten Forderung nach einem global vom Staat zugewiesenen Hochschuletat, dessen Verteilung den Selbstverwaltungsorganen obliegt⁸⁾. Diese Forderung hat nicht den ver-

1) E 35, 116.

2) Zur Geschichte der Selbstverwaltungsgarantie Kluge, Die Universitäts-Selbstverwaltung, S.1ff; kritisch Richter, Bildungsverfassungsrecht, S.156ff.

3) JZ 1969, 726.

4) Vgl. Sterzel, Wissenschaftsfreiheit, S.1f.

5) Raiser, Universität, S.31; Reinhardt, WissR 1968, 13 stellt zu Recht das Fehlen einer klaren Definition fest. Nach Gallwas, WissR 1969, 125 muß man die rein akademischen Angelegenheiten "mit der Lupe suchen".

6) Schlink, Der Staat 1971, S.262.

7) 3. Teil I, S.108ff.

8) So das "Blaue Gutachten" zur Hochschulreform (1948), S.19f; Nitsch u.a., Hochschule, S.230ff; Reinhardt, WissR 1968...

fassungsrechtlichen "Atem" gehabt, um das grundrechtliche Selbstverwaltungsrecht zugunsten der Hochschulen zu erweitern¹⁾. Praktisch ist sie von den mannigfaltigen Mitwirkungsmöglichkeiten der Hochschulen bei der Aufstellung und beim Vollzug der Haushaltspläne unterlaufen worden, wobei das Gewicht des staatlichen Einflusses rechtlich dank unterschiedlichster Regelungen der ohnehin komplexen Materie und faktisch häufig dank unregelter Verfahren sehr unterschiedlich ist²⁾.

Es gibt wohl keinen Begriff, der die Verschränkung wissenschaftlicher und finanzieller Entscheidungen treffender verkörpert als das Phänomen Planung. Schwerpunkte in der Forschung planen heißt nämlich, über wissenschaftliche Entwicklungen, notwendige Zielsetzungen und die diesen Gewichtungen entsprechende Verteilung der Mittel nachzudenken und zu entscheiden. Die Planung im Hochschulwesen hat wenig juristische Beachtung unter dem Aspekt des Verhältnisses von Hochschule und Staat gefunden³⁾. Es bietet dem Staat oft größere Einwirkungsmöglichkeiten auf die Hochschulen als das juristisch viel erörterte Instrument der Staatsaufsicht⁴⁾.

Verfassungsrechtlich gesehen fällt also die Planung von Forschungsschwerpunkten nicht in den herkömmlichen, von Art. 5 Abs. 3 GG allein den Selbstverwaltungsorganen der Hochschule vorbehaltenen akademischen Bereich, da eine Forschungsplanung immer finanzielle Entscheidungen beinhaltet⁵⁾. Damit scheiden die beiden grundsätzlichen Mög-

...17, wieder abrückend davon WissR 1972, 10; kritisch Bachof, Hochschulen, S.12.

1) Oppermann, WissR 1968, 4.

2) Vgl. Schuster/Stenbock-Fermor, WissR 1968, 126.

3) So etwa Gerber, Planung, S.315ff.

4) Vgl. Kluge, Universitäts-Selbstverwaltung, S.226ff.

5) Soweit sie nicht von der Staatsverwaltung allein auf dem Weg der Globalsteuerung wahrgenommen wird, spielt sie sich überwiegend auf der obersten Ebene ab, vgl. oben B.

lichkeiten aus, daß Art. 5 Abs. 3 GG eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung auf gesamtstaatlicher Ebene der alleinigen Zuständigkeit der Hochschulen, sei es in ihrer Gesamtheit oder jeder für sich allein, zuweist. Das Selbstverwaltungsrecht macht die Hochschulen also nicht zu einem eigenen und isolierten Subsystem der Gesellschaft, das aber "auf Kosten" der gesamten Gesellschaft lebt. Das Grundgesetz erkennt zwar eine Eigenständigkeit der Wissenschaft an und trägt ihr organisatorisch durch die Garantie eines eigenen Raumes Rechnung, nimmt den Wissenschaftsbetrieb aber nicht aus dem Herrschaftsbereich der allgemeinpolitisch legitimierten Institutionen vollständig heraus. Aus demselben Grund erlaubt das Individualgrundrecht der Wissenschaftsfreiheit dem Staat, mit dem Instrument der Ergänzungsmittel die Themenwahl des einzelnen Forschers zu beeinflussen¹⁾. Schließlich zeigt das unüberhörbare Verlangen von Staat und Gesellschaft, stärker auf die Hochschulforschung einwirken zu können, wiederum den instrumentellen Charakter der Forschung.

Die Wissenschaftsfreiheit setzt Staat und Hochschule in ein eigenartiges Spannungsverhältnis: einerseits schützt sie den einzelnen Wissenschaftler vor staatlichen Eingriffen in ihren Arbeitsbereich wissenschaftlicher Forschung und Lehre. Mag man den Grund im Sinn der Selbststeuerungsthese in einer Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft²⁾ oder in der kritischen Funktion gegenüber dem politischen System³⁾

1) S. o. 3. Teil, S.112, 116ff.

2) Verfassungsrechtlich grundlegend Sm end, VVDStRL 4, 61: "Der Kerngedanke des Grundrechts ist natürlich die Anerkennung der Eigengesetzlichkeit des wissenschaftlichen Lebens, das vermöge dieser Eigengesetzlichkeit der rechtlichen Normierung und Nachprüfung entzogen ist". Zum prägenden Einfluß dieser Auffassung auf die juristische Lehre vgl. Sterzel, Wissenschaftsfreiheit, S.172ff. Zur Stoßrichtung des Smendschen Referats sowie zu den gegensätzlichen Positionen nach dem Krieg vgl. Richter, Bildungsverfassungsrecht, S.157ff.

3) Raiser, Universität, S.17; Hauck/Lüthje, Wissenschaftsfreiheit, S.12. Als demokratisierende Gegenmacht sieht...

sehen, diese Seite der Wissenschaftsfreiheit bedingt eine Unabhängigkeit, eine Kompetenztrennung von Staat und Hochschule.

Andererseits hat der Staat "die Pflege der freien Wissenschaft und ihre Vermittlung an die nachfolgende Generation durch Bereitstellung von personellen, finanziellen und organisatorischen Mitteln zu ermöglichen"¹⁾. Um dieser durch Art. 5 Abs. 3 GG gebotenen Handlungspflicht nachzukommen, bedarf es einer Zusammenarbeit von Staat und Hochschule, denn der Staat könnte von sich aus allein nicht über die einzelnen Notwendigkeiten personeller und finanzieller Förderung für die Wissenschaft entscheiden. Täte er es, wäre zum einen die Unabhängigkeit der Wissenschaft in Gefahr, zum anderen wären keine sachgerechten, das heißt wissenschaftsgerechten Entscheidungen gewährleistet. Denn ist die scientific community auch nicht die alleinige und ausschließliche Steuerungsinstanz der Wissenschaft, so ist doch ihr Sachverstand für die staatlichen Entscheidungen unentbehrlich.

Die Unabhängigkeit der Hochschule vom Staat ist danach auf der konkreten Stufe der Auswahl und Ausgestaltung des einzelnen Forschungsprojekts durch die an der Forschung Beteiligten geboten. Auf der globalen Ebene besteht dagegen weder eine Alleinzuständigkeit der Hochschule noch des Staates, sondern eine Pflicht zur Kooperation. Dem trägt die Weiterentwicklung der Garantie des Selbstverwaltungsrechts der Hochschulen zu einer Garantie des Beteiligungsrechts der Hochschulen an allen Entscheidungen, die Forschung und Lehre berühren, Rechnung²⁾. Sie spiegelt nicht

...Stuby, Disziplinierung, S.144, die Autonomie der Universität.

1) BVerfGE 35, 114f.

2) Thieme, Hochschulrecht, S.80f; Klein, AÖR 90, 138; Reinhardt, WissR 1968, 14f; Schuster/Stenbock-Fermor, WissR 1968, 34f; Gallwas, WissR 1969, 126.

nur einen - keineswegs überall und gleichermaßen - gegebenen Zustand wieder, sondern sichert eine funktionelle Notwendigkeit verfassungsrechtlich ab¹⁾. Ein aus dem Selbstverwaltungsrecht folgendes Beteiligungsrecht der Hochschulen hat seinen letzten Grund im Demokratieprinzip²⁾, denn sie ermöglicht eine sach- und funktionsgerechte Partizipation der Hochschulangehörigen an den für sie wesentlichen Entscheidungen. Welche Formen der Beteiligung aus dem "Arsenal der Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte"³⁾ im einzelnen geboten sind, läßt sich aus Art. 5 Abs. 3 GG, der keine Quelle konkreter Organisationsmodelle ist⁴⁾, nicht ableiten. In jedem Fall sind die Hochschulen am Entscheidungsprozess institutionell zu beteiligen, was ihnen vielfältige Einflußmöglichkeiten eröffnet, auch wenn sie kein unmittelbares Mitentscheidungsrecht haben.

Das Recht der Hochschulen, an den staatlichen Entscheidungen und Planungen, auf der Ebene der einzelnen Hochschule beteiligt zu werden, muß auch für die regionale, Landes-⁵⁾ und Bundesebene gelten, da die Planungen auf allen diesen Stufen derartig verknüpft und gegenseitig abhängig sind, daß ohne Beteiligung der Hochschulen auf Bundesebene ihre Mitsprache auf Landesebene stets mit dem Argument bundesweiter Planungen und Absprachen unterlaufen werden könnte. Dasselbe gilt für die darunterliegende regionale Ebene. Das Modell einer Kompetenzteilung zwischen staatlicher Rahmenplanung und hochschuleigenem, dezentralisierten Planvollzug, -ausfüllung und -ergänzung⁶⁾ ist daher abzulehnen. Es würde eine erhebliche Minderung der Einflußmöglichkeiten für die Hochschule bedeuten, ebenso als ob die Länder nicht an den Rahmenplanungen nach Art. 91 a GG teil-

1) Richter, *Bildungsverfassungsrecht*, S.250 nennt es Erhöhung der Planungs- und Verwaltungsrationalität, die beim rigiden Verhältnis von Staats- und Selbstverwaltung nicht möglich ist.

2) Preuß, *Begriff*, S.200ff; a.M. Schmitt Gläser, *VVDStRL* 31, 216f.

3) Gallwas, *WissR* 1969, 124.

4) *BVerfGE* 35, 116.

5) Zeh, *Finanzverwaltung*, S.136; Küchenhoff/Lüthje *WissR* 1969, 229.

6) Küchenhoff/Lüthje, *WissR* 1969, 229.

nehmen, sondern nur Rahmenpläne des Bundes ausführen und ergänzen könnten. Rahmenpläne werden gesamtstaatliche Pläne immer insoweit darstellen, als sie notwendig grobmaschiger sein müssen.

Um eine Beteiligung der Hochschulen an gesamtstaatlichen Planungen, die sich auf die in den Hochschulen betriebene Lehre und Forschung beziehen, zu ermöglichen, bedarf es eines arbeitsfähigen Vertretungsorgans der Hochschulen auf Bundesebene. Dies zu schaffen gehört zur Pflicht des Gesetzgebers, der die für einen funktionsfähigen Wissenschaftsbetrieb erforderlichen organisatorischen Regelungen zu treffen hat¹⁾. Der Bundesgesetzgeber ist dank seiner Rahmengesetzgebungskompetenz für das Hochschulwesen nicht nur befugt, eine Bundeshochschulkonferenz vorzusehen²⁾, sondern auch sie zu errichten³⁾. Die Abstinenz des Hochschulrahmengesetzes, mag sie auch aus politischen Rücksichtnahmen erklärlich sein, verhindert eine baldige wirkungsvolle Beteiligung der Hochschulen an gesamtstaatlichen Planungen im Hochschulwesen, wie sie nach Art. 5 Abs. 3 GG geboten ist⁴⁾. Eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung auf gesamtstaatlicher Ebene als Voraussetzung für eine geplante Sonderforschungsbereichsförderung darf aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht ohne eine Beteiligung der Gesamtheit der Hochschulen erfolgen.

II. Die staatlichen Kompetenzen für eine zentrale Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung im Spannungsfeld von Bund und Ländern

Der kurze Abriss⁵⁾ über die Entwicklung des kooperativen Föderalismus bei der Förderung der Hochschulforschung hat

1) BVerfGE 35, 115.

2) § 7 Abs. 3 HRG.

3) Luthje, DöV 1973, 551.

4) Ob diese im Sinne der WRK-These 5 durch eine eigenständige Planungsorganisation der Hochschulen, die neben der staatlichen Verwaltung Pläne erarbeiten soll, realisiert werden soll, ist fraglich; vgl. Denninger, Hochschulrahmengesetz, S.57.

5) 1. Teil A, S.7ff.

gezeigt, daß die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in diesem Bereich treffender als permanente "Kompetenz-um-verteilung" zu bezeichnen wäre. Der unitarisierende Trend dieses Prozesses wird eingestandenermaßen durch das Postulat einer gesamtstaatlichen Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung verstärkt, die unbestreitbare Notwendigkeit einer Forschungsplanung kann jedoch nicht an den Ländergrenzen halt machen.

Für Planungen auf gesamtstaatlicher Ebene stehen verfassungsrechtlich drei Kompetenzebenen zur Verfügung: der Bund, der Bund und die Länder gemeinsam oder die Länder gemeinsam ohne den Bund könnten derartige Planungen wahrnehmen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung ist daraufhin zu prüfen, auf welcher Ebene eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung stattfinden könnte.

1. Die Kompetenzen des Bundes für eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung

An Zuständigkeiten des Bundes, die als Grundlage für eine Planung der Hochschulforschung relevant werden könnten, kommen die Gesetzgebungszuständigkeit für die Forschungsförderung nach Art. 74 Zif. 13 GG und die Rahmengesetzgebungskompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens in Betracht.

Nur mittelbar auf die Hochschulforschung einwirken kann der Bund kraft Art. 74 a Abs. 1 GG, aufgrund dessen er die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes regeln und dadurch die Personalstruktur der Hochschulen beeinflussen kann.

Art. 74 Zif. 13 GG erstreckt sich grundsätzlich auch auf die Hochschulforschung¹⁾ und läßt eine geplante Forschungs-

1) Ebenso Bode, WissR 1972, 227; a.M. Staff, Wissenschaftsförderung, S.39f.

förderung zu¹⁾. Die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben und der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für das Hochschulwesen sollte die Zuständigkeit in der Hochschulmaterie eindeutig abstecken und dem Bund die Möglichkeit abschneiden, durch den Einsatz großer finanzieller Mittel weitere Planungskompetenzen im Hochschulwesen an sich zu ziehen²⁾. Art. 74 Zif. 13 GG berechtigt den Bund demnach nicht zur alleinigen Wahrnehmung einer die ganze Hochschulforschung umfassenden Schwerpunktplanung³⁾.

Die Rahmengesetzgebungszuständigkeit nach Art. 75 Zif. 1 a GG, die durch mehrfache Schranken eingegrenzt ist⁴⁾, gibt dem Bund das Recht, die Voraussetzungen für eine gesamtstaatliche Planung im Hochschulwesen zu schaffen, ermächtigt ihn aber nicht, die Planung allein durchzuführen, da dies mit einer Rahmenregelung der "allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens" schlechthin unvereinbar wäre.

Über diese geschriebenen Kompetenzen hinaus stehen dem Bund keine ungeschriebenen Finanzierungskompetenzen in der Hochschulforschung zu, die er als Hebel für eine Schwerpunktplanung einsetzen könnte. Die häufig großzügige Anerkennung ungeschriebener Fondskompetenzen des Bundes⁵⁾ verstößt eigentlich schon gegen die Feststellung des Fernsehurteils, daß Art. 30 und 83 GG auch für gesetzesfreie Verwaltung gelten, sicher aber gegen die von Art. 104 a Abs. 1 GG vorgeschriebene Konnexität von Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen sowie die Intentionen der Finanzreform⁶⁾. Unter diesem Aspekt sind die neueren Förderungs-

-
- 1) Sei es, daß Planung zur Förderung gehört (s.o. 1. Teil B. III. 3. a.) sei es, daß der Bund aufgrund Art. 104 a Abs. 3 S. 2 GG im Weg der Auftragsverwaltung planenden Einfluß ausüben kann; Vgl. Bode, Zuständigkeit, S. 76.
 - 2) Oppermann, DÖV 1972, 596 sub 1.
 - 3) Vgl. die oben, 1. Teil B. I. erwähnte These Staffs, Art. 74 Zif. 13 GG sei nur als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern realisierbar.
 - 4) S.o. 2. Teil F. II, S. 96 Anm. 2.
 - 5) Kötting, Fondsverwaltung, S. 43f; Kölbl, DÖV 1964, 592; Klein, DÖV 1968, 154.
 - 6) Kisker, Kooperation, S. 42f; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 83, Rn. 63; Oppermann, DÖV 1972, 596.

programme des Bundes, die nicht so große finanzielle Dimensionen wie die klassischen Großforschungsprogramme in der Kern- und Weltraumforschung haben, verfassungsrechtlich sehr bedenklich, da sie weder auf einem Forschungsförderungsgesetz beruhen noch als Bundesaufgaben kraft Natur der Sache angesehen werden können, wie es bei der klassischen Großforschung - wohl unter einer gewissen Verzerrung des Begriffes - allgemein angenommen wird.¹⁾ Wird die Förderung der Großforschungseinrichtungen, wie vorgesehen²⁾, in eine gemeinsame Rahmenvereinbarung von Bund und Ländern nach Art.91b GG einbezogen, werden diese Bedenken zumindest hinsichtlich der institutionellen Forschungsfinanzierung des Bundes beseitigt.

2. Die Kompetenzen der Gemeinschaft der Länder für eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung

Die verbreitete Ansicht³⁾, das Grundgesetz verbiete jede bundesweite Länderkooperation ("dritte Ebene"), wird im Anschluß an das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts⁴⁾, in dem die Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Deutschen Fernsehens festgestellt wurde, ganz überwiegend abgelehnt⁵⁾. Die Gemeinschaft der Länder hat sich im Kulturbereich mit der Kultusministerkonferenz ein wirkungsvolles Instrument geschaffen⁶⁾.

Das Recht der Länder zur allseitigen Kooperation ohne den Bund hat durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben in

1) Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art.30, Rn.3c; weitere Nachweise bei Maunz-Dürig-Herzog, Art.30, Rn.14, der allerdings anderer Meinung ist.

2) WR-Empfehlungen 1975, S.80.

3) Vgl. die Nachweise bei Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben, S.175 Anm.19.

4) E 22, 299.

5) Herzog, JuS 1967, 199; Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S.573; Kisker, Kooperation, S.248, 260, 262 und Anm.87omwN.

6) Zur Geschichte der KMK vgl. Oppermann, aaO. S.565ff; zu den rechtlichen Grundlagen vgl. Knoke, Kultusministerkonferenz, S.95.

der Hochschulmaterie Modifizierungen erfahren, da sowohl die "integrierten Gemeinschaftsaufgaben" des Art. 91 a GG, wie auch die "fakultativ koordinierten Gemeinschaftsaufgaben" des Art. 91 b GG¹⁾ eine Beteiligung des Bundes vorsehen. So schreibt Art. 91 a GG hinsichtlich der Kompetenz der Länder, die Hochschulen auszubauen und neue zu gründen, die Mitwirkung des Bundes unter den vom Hochschulbauförderungsgesetz bejahten Voraussetzungen vor. Art. 91 a GG zusammen mit dem Hochschulbauförderungsgesetz entfaltet eine Sperrwirkung für die Länder, den Hochschulaus- und -neubau gemeinsam unter Ausschuß des Bundes zu planen²⁾. Davon zu unterscheiden ist eine in der Literatur verschiedentlich vertretene³⁾, überwiegend aber abgelehnte⁴⁾ Sperrwirkung des Art. 91 a GG, nach der es den Ländern untersagt sein soll, außerhalb der Anmeldungen zum Rahmenplan in eigener Regie Hochschulen zu planen.

Die gemeinschaftliche Forschungsförderungskompetenz nach Art. 91 b GG schränkt nicht in derselben Art wie Art. 91 a GG das Recht zur Länderkooperation ein, da Art. 91 b GG von einer freiwilligen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ausgeht und keine Mitwirkungspflicht des Bundes infolge eines Bundesgesetzes wie bei Art. 91 a GG kennt. Die Länder können daher unter allseitiger Kooperation solange ohne den Bund ihre Forschungsförderung planen, als sie nicht durch eine Vereinbarung mit dem Bund nach Art. 91 b GG gebunden sind. Die der Bund-Länder-Kommission übertragenen umfassenden Planungsbefugnisse in der Forschungsförderung

1) In der Terminologie Tiemanns, Gemeinschaftsaufgaben, S. 252.

2) Kisker, Kooperation, S. 288 Anm. 1097.

3) Goroncy, DÖV 1970, 111; Keding, BB 1969, 685; Liesegang/Plöger, DÖV 1970, 232.

4) Unter zutreffendem Bezug auf die Begründung der BReg. zu Art. 91 a GG, BT-Drs. V/2861, Tz. 275; ~~Soll~~, Gemeinschaftsaufgaben, S. 409 Anm. 58 m.w.N.; Kisker, Kooperation, S. 287; Klein, Der Staat 1972, 297f.

und Bildungsplanung können von der Gemeinschaft der Länder unter Ausschuß des Bundes also nicht mehr wahrgenommen werden, solange das Verwaltungsabkommen vom 25.6.1970 in Kraft ist.

Damit sind wesentliche Elemente der Planungskompetenzen für eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung bindend unter Einschuß des Bundes vergemeinschaftet, so daß sie nicht mehr von der Gemeinschaft der Länder wahrgenommen werden können.

3. Die Kompetenzen der Gemeinschaft von Bund und Ländern für eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung

Verfassungsrechtliche Grundlagen für eine Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung auf gesamtstaatlicher Ebene bieten die Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91 a und b GG in den drei Aufgabenbereichen des Hochschulaus- und neubaus, der Bildungsplanung und Forschungsförderung. Alle diese Kompetenzen erstrecken sich, zumindest teilweise, auf die Hochschulforschung und sind planungsbezogen ausgestaltet¹⁾.

Die eingangs²⁾ beschriebene institutionalisierte Kooperation von Bund und Ländern bedarf wegen ihrer Formenvielfalt einer Konzentration und Koordination, um eine effektive Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung, die auch die Verbindung von Forschung und Lehre in den Hochschulen berücksichtigt, vornehmen zu können. Das betrifft den aufgrund des Hochschulbauförderungsgesetzes eingerichteten Planungsausschuß, die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, den Verwaltungsausschuß, der die jährlichen Förderungsbeträge für die DFG, die Sonderforschungsbereiche und die Max-Planck-Gesellschaft festsetzt, und den Wissenschaftsrat, der bei der Hochschulbaurahmen-

1) S.o. 1. Teil A. B. III. 3. a, S. 16, 37ff.

2) 1. Teil A, S. 15f.

planung und der Sonderforschungsbereichsförderung eingeschaltet ist.

Eine institutionelle Konzentration muß sich am verfassungsrechtlichen Verhältnis von Art. 91 a und Art. 91 b GG ausrichten. Beide Artikel enthalten keine sich ausdrücklich widersprechenden Regelungen, Art. 91 b GG erlaubt aber wegen seines flexiblen Charakters andere und teilweise weiterreichende Regelungen als Art. 91 a GG. Art. 91 a GG geht wegen seiner ausführlicheren Regelungen Art. 91 b GG vor¹⁾. Daher darf der Hochschulbau beispielsweise nicht in freiwillig vereinbarter Kooperation nach Art. 91 b GG geplant werden, denn auf diese Weise könnte die Beschränkung des Art. 91 a GG auf eine bloße Rahmenplanung unterlaufen werden. Die auf Art. 91 b GG gestützte Kooperation in der Forschungsförderung und -planung könnte sich aber, soweit sie die Hochschulforschung betrifft, auf eine Rahmenplanung beschränken, wie es im Verwaltungsabkommen zur Errichtung der Bund-Länder-Kommission generell für die Bildungs- und Forschungsförderungsplanung festgelegt ist²⁾. Eine gesamtstaatliche Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung wird, wie schon mehrfach betont, ohnehin nur den Charakter einer Rahmenplanung tragen, so daß in diesem Punkt kaum verfassungsrechtliche Schwierigkeiten aus einer Koordination und Konzentration der Planungskompetenzen nach Art. 91 a und b GG zu befürchten sind.

Für den verfassungsrechtlich den Ländern vorbehaltenen Planungsraum gilt die Forderung des Wissenschaftsrates an die Länder, auf regionaler Ebene³⁾, was etwa den Gesamthochschulbereichen entspricht, und in Abstimmung der Regionalpläne auf der Ebene des ganzen Landes⁴⁾ Bemühun-

1) v. Mangoldt/Klein, Art. 91a, Anm. II 6; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 91 b, Anm. 4.

2) Art. 2 und 3 des Verwaltungsabkommens vom 25.6.1970.

3) WR-Empfehlungen 1975, S. 50ff.; so schon Schelsky, Forschungsschwerpunkte in einem Lande, DUZ 1967, III S. 3ff, einer Denkschrift für das Land NRW.

4) WR-Empfehlungen 1975, S. 53ff.

gen um eine Schwerpunktplanung aufzunehmen oder zu intensivieren.

Der von Art. 91 a Abs. 3 GG vorgesehene Zustimmungsvorbehalt des Sitzlandes bei Anmeldungen für den Rahmenplan ist, wie oben¹⁾ dargelegt, auch bei Förderungsbeschlüssen eines aufgrund Art. 91 b errichteten Gemeinschaftsgremiums gegeben. Das darüberhinaus bei Art. 91 b GG geltende Verbot, eine Bindung überstimmter Länder an gemeinschaftliche Beschlüsse festzulegen, findet seine Entsprechung bei Art. 91 a GG in der Freiheit der Länder, neben den Anmeldungen zu den Rahmenplänen eigene Planungsvorhaben durchführen zu können²⁾. Damit hat jedes Land - allerdings nur im Rahmen seiner eigenen Mittel - die Möglichkeit, eine von der Mehrheit des Planungsausschusses abweichende Politik zu betreiben.

Ein Anfang, die Hochschulplanung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben zu koordinieren, ist mit dem Beschluß des Planungsausschusses gemacht, grundsätzlich die von der Bund-Länder-Kommission festgelegten Ziele zu übernehmen³⁾. Verfassungsrechtlich ist nichts gegen sie einzuwenden⁴⁾. Aus den Art. 91 a und b GG ergibt sich jedoch kein zwingendes institutionelles Planungsmodell für die Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung. Wie die verfassungsrechtlich gebotene Beteiligung der Hochschulen sowie eine sachverständige Beratung⁵⁾ bei der Schwerpunktplanung im

1) 1. Teil B. III. 3. b. dd, S.50.

2) Aus demselben Grund, die Länderselbstständigkeit zu gewährleisten, wie zu Art. 91 b GG oben, 1. Teil B.III.3., ausgeführt, ist bei Art. 91 a GG mit der überwiegenden Meinung eine Sperrwirkung abzulehnen, vgl. oben 4. Teil D. II. 2, S.169.

3) WR-Empfehlungen 1973, S.80. Zweifel an umfassenden Zielsetzungen durch den Planungsausschuss haben auch Kuhn, DVBl 1969, 731; Lüthje, DÖV 1973, 551.

4) Verfassungsrechtlich bedenklich ist der Vorschlag von Staff, DÖV 1973, 732, die Bildungsplanung und Hochschulbauförderung bei der Bund-Länder-Kommission zu konzentrieren.

5) Sehr fraglich ist, ob der Wissenschaftsrat die in seinen Empfehlungen 1975, S.81 geforderte unabhängige Beratung leisten kann!

Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben zu realisieren ist, bleibt im einzelnen politischen und technischen Erwägungen vorbehalten.

III. Die staatlichen Kompetenzen für eine zentrale Schwerpunktplanung in der Hochschulforschung im Spannungsfeld von Regierung und Parlament

Eine zentrale Schwerpunktplanung zentraler Gremien in der Hochschulforschung - unter Beteiligung der Hochschulen -, die die Grundlage für eine fachlich und regional gezielte Förderung von Sonderforschungsbereichen schafft, kann nach der föderalistischen Kompetenzverteilung, wie dargelegt, nur auf der Ebene der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern stattfinden. Zur föderalistischen Problematik, daß die Selbständigkeit der Länder zugunsten einer recht beschränkten Einflußmöglichkeit in gemeinschaftlichen Gremien - bei gleichzeitig starkem Bundeseinfluß - reduziert wird, treten die Schwierigkeiten der parlamentarischen Beteiligung an Regierungsplanungen, potenziert durch die bundesstaatliche Vergemeinschaftung der Planungskompetenzen, hinzu.

Die Legitimation von Zielsetzungen, wie sie bei einer Schwerpunktplanung erfolgen müssen, ist eine Lebensfrage für den demokratischen Staat, nicht nur wegen des demokratischen Prinzips an sich, sondern wegen der weitreichenden Folgen jeder Forschungsplanung für die künftige Gestalt der Gesellschaft.

Wird hier der Akzent ganz auf die parlamentarische Legitimation von Planung gelegt, werden gleichwohl nicht die neueren Ansätze der Demokratiediskussion, die eine Demokratisierung staatlicher Entscheidungen - insbesondere Planungen - durch unmittelbare Prinzipation der Betroffenen anstreben, übersehen¹⁾. Auf die vorliegenden Probleme be-

1) Vgl. etwa Scharpf, Die Verwaltung 1972, S.1ff.

zogen, sind darunter die in der Hochschulforschung tätigen Wissenschaftler zu verstehen, deren Partizipation an einer gesamtstaatlichen Forschungsplanung durch die Wissenschaftsfreiheit, Beteiligung in Selbstverwaltungsorganen der Hochschulen und Mitwirkung der Hochschulen auf Bundesebene stattfindet. Von den Auswirkungen der Forschungsplanung her gesehen, können bei den tiefgreifenden Folgen der Forschung für das Leben des einzelnen aber auch alle Bürger als betroffen angesehen werden. Dementsprechend wird die unmittelbare Einschaltung der Öffentlichkeit bei der Zielplanung für die Forschung gefordert¹⁾. Diesen Forderungen liegt oft ein unverkennbares Mißtrauen in die Fähigkeit des parlamentarischen Systems, staatliches Handeln auf gesellschaftliche Notwendigkeiten auszurichten, zugrunde²⁾. Auch das parlamentarische Verfahren bedarf einer aktiven Öffentlichkeit, doch wäre es trügerisch, von neuen - nur sehr vage konzipierten - Entscheidungsmechanismen und -gremien³⁾, die eine direktere Beteiligung der Bevölkerung versprechen, zu glauben, sie seien gegen die Gefahren gefeit, denen das parlamentarische System ausgesetzt ist.

1. Verfassungsrechtliche Gründe für eine verstärkte parlamentarische Beteiligung an Regierungsplanungen

Nicht nur die gesamte sozialwissenschaftliche, sondern auch die staatsrechtliche Literatur hat sich in einer Breite der Planung angenommen, die nicht mehr überschaubar ist⁴⁾.

1) Berger, Die neue Gesellschaft, 1973, S. 691; Krauch, Prioritäten, S. 52, schlägt die Beteiligung der Öffentlichkeit mit Hilfe des Fernsehens vor; vgl. auch Harnischfeger, Planung, S. 133.

2) Das geht oft einher mit der Ablehnung einer kapitalistischen Gesellschaftsordnung; vgl. Hirsch, Fortschritt, S. 265, 286.

3) Das gilt insbesondere für Harnischfegers etwas euphorische Vorstellungen.

4) vgl. Herzog, Gutachten, S. 2.

Neben den Fragen der Partizipation der unmittelbar Betroffenen spielt die Frage der parlamentarischen Legitimation und Bewältigung der fast ausschließlich von der Exekutive aufgestellten Pläne die dominierende Rolle in der staatsrechtlichen Diskussion¹⁾, deren grundsätzliche Positionen kurz wiederzugeben sind.

Die herrschende Meinung sieht die Planung ihrem Wesen nach als "sachlogisch gouvernemental", da Regierung Staatsleitung bedeute²⁾. Demnach fallen die Vorausberechnung gesellschaftlicher Entwicklungen, Zielsetzung, Prioritätewahl und rationale Abstimmung staatlicher Maßnahmen, kurz die Planung, in den Kernbereich der Exekutive³⁾. Die herrschende Lehre entspricht dem herrschenden Zustand, der durch eine dominierende Planungstätigkeit der Exekutive gekennzeichnet ist.

Die Machtverschiebung vom Parlament zur Regierung, die durch die immer umfassenderen Planungen der Exekutive eingetreten ist, widerspricht jedoch der allgemeinen Auffassung von der Gewichtsverteilung des Grundgesetzes, das dem Parlament grundsätzlich eine Vormachtstellung einräumt⁴⁾. Gefährdet ist nach der herrschenden Betrachtungsweise das Budgetrecht und Kontrollrecht des Parlaments⁵⁾. Die Aushöhlung des parlamentarischen Budgetrechts durch längerfristige Regierungsplanungen, mit denen das Parlament nur ausschnittsweise in den jährlichen Haushaltsberatungen konfrontiert wird, ist für

-
- 1) Umfangreiche Nachweise bei Ossenbühl, Gutachten für den 50. DJT, S. 56ff.
 - 2) Kölble, DVBl 1972, 709; Leisner, JZ 1968, 728; Scheuner, Wesen, S. 243; Goroncy, ZRP 1972, 62; Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 648 m.w.N.
 - 3) Scheuner, DÖV 1972, 589.
 - 4) Herzog, Gutachten, S. 37ff.
 - 5) Kewenig, DÖV 1973, 25.

Vereinbarungen nach Art. 91 b GG mit Haushaltsauswirkungen oben¹⁾ schon ausgesprochen worden. Die Kontrollbefugnis des Parlaments wird in der gleichen Weise ausgehöhlt, wenn dem Parlament vollständig ausgearbeitete Pläne vorgelegt werden, denen es nur ein alternativloses Nein entgegensetzen könnte. Stellt man dem Parlament nicht einen Planungsapparat zur Verfügung, was gegen den Gedanken der gouvernementalen Sachlogik verstieße, muß man dem Parlament frühere Einflußmöglichkeiten auf die Regierungsplanung geben, dem Kontrollbegriff also die Nachträglichkeit nehmen²⁾.

Einen grundlegend anderen Ansatz bei der Zuordnung der Planung zu Legislative und Exekutive verfolgt eine neuere Meinung³⁾. Sie sieht wegen des unscharf gewordenen Gesetzesbegriffs keine exakten Abgrenzungsmöglichkeit mehr für die Funktionen von Legislative und Exekutive, denen deshalb die "Staatsleitung zur gesamten Hand" zustehe⁴⁾. Ganz besonders gelte dies für die staatliche Planungstätigkeit, die folglich weder der Legislative noch der Exekutive allein zustehe, ebensowenig aber auch eine neue vierte Staatsfunktion darstelle. Diese Auffassung wendet sich zwar heftig gegen die herrschende Kernbereichsthese, macht das Parlament jedoch auch nicht mit Hilfe einer "Gegenbürokratie" zum "Herrn" der Planung⁵⁾. Die Begründung eines originären parlamentarischen Mitwirkungsrechts an staatlicher Planung führt

1) 1. Teil B. III 1. a. cc, S. 27ff.

2) Leisner, DÖV 1969, 409; Liesegang, ZParl 1972, 165; Herzog, Gutachten, S. 69; Friauf, Ziel- und Mittelplanung, S. 676.

3) Böckenförde, Der Staat 1972, 429; Kewenig, DÖV 1973, 23.

4) Böckenförde, Der Staat 1972, 444 übernimmt diesen Ausdruck von Friesenhahn, VVDStRL 16, 37.

5) Böckenförde, Der Staat 1972, 447f, Für die Schaffung eines Hilfsapparates für die parlamentarische Opposition Gehrig, Regierung, S. 304ff.

also nur zu einer Aufwertung des Parlaments im verfassungsmäßigem Bewußtsein¹⁾.

Zahlreich sind die Vorschläge, die den parlamentarischen Einfluß auf Regierungsplanungen stärken sollen²⁾. Sie reichen von der einfachen Ausweitung der parlamentarischen Informationsrechte³⁾, über die Schaffung von Planungsausschüssen⁴⁾ und -beauftragten bis zu einer gesetzlichen Fixierung der Pläne⁵⁾. Diese für das allgemeine Verhältnis von Regierung und Parlament konzipierten Vorschläge sollen im Hinblick auf die besondere Situation der Planungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern geprüft werden.

2. Die Problematik einer stärkeren parlamentarischen Beteiligung an den Planungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben

Die Informationsmöglichkeiten der Bundes- und Länderparlamente über die gemeinschaftlichen Planungen auf Grund Art. 91 a und b GG haben sich verbessert⁶⁾. Auf die gemeinschaftliche Initiative aller Landtagspräsidenten zurückgehend⁷⁾ enthalten die Haushaltsordnungen aller Länder nun Bestimmungen, die eine Sachberatung der Anmeldungen zum Rahmenplan vor Einbringung in den Planungsausschuß vorschreiben⁸⁾. Die Empfehlung der

1) Kewenig, DÖV 1973, 31.

2) Einen Überblick gibt Böckenförde, Der Staat 1972, 453ff.

3) Herzog, Gutachten, S. 105f.

4) Böckenförde, Der Staat 1972, 454; Liesegang, ZParl 1972, 172;

5) v. Peter, DÖV 1973, 339; Thaysen, ZParl 1972, 176;

Herzog, Gutachten, S. 117.

6) Über die Notwendigkeit besserer Informationen besteht Einigkeit, vgl. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben, S. 150 m.w.N.; Kölbl, DVBl 1972, 709; Hesse, AöR 1973, 33f.

7) Vgl. Böhringer, ZParl 1970, 180; Liesegang, 1972, 163.

8) Liesegang, Zparl 1972, 162 Anm. 8; Marnitz, aaO. S. 147 Anm. 36.

Landtagspräsidenten, das Recht der Landtage zur Stellungnahme vor dem Abschluß von Vereinbarungen nach Art.91 b GG mit erheblichen haushaltsmäßigen Wirkungen in den Landeshaushaltsordnungen zu verankern, ist dagegen nur von einigen Ländern befolgt worden¹⁾. Die Bundesregierung hat dem Bundestag eine laufende Unterrichtung über die gemeinschaftlichen Planungen zugesagt²⁾.

Soll über eine unverbindliche parlamentarische Beratung der gemeinschaftlichen Planungsvorhaben ein stärkerer parlamentarischer Einfluß auf die Gemeinschaftsgremien ermöglicht werden, so müssen Weisungen der Parlamente an die Regierungsvertreter in den gemeinschaftlichen Regierungsgremien möglich sein. Wegen der Notwendigkeit von Verhandlungskompromissen³⁾ kann eine parlamentarische Weisung allerdings nur einen Rahmen vorgeben⁴⁾. Wäre zudem, wie Goroncy⁵⁾ es vorschlägt, in den Planungsgesetzen nach Art.91 a GG und in den Vereinbarungen nach Art. 91 b GG geregelt, was geschieht, wenn die erforderlichen Mittel von einem, einer bestimmten Anzahl oder beliebig vielen Parlamenten für ein, eine bestimmte Anzahl oder beliebig viele Vorhaben nicht oder nicht in geplantem Umfang bewilligt werden, wäre der psychologische Druck auf die Parlamente, durch ein Abweichen vom gemeinsamen Plan ein Chaos anzustiften⁶⁾, erheblich verringert. Für einen Landtag wird es allerdings nicht leicht sein, die

1) Liesegang, ZParl 1972,164.

2) BT-Drs. VI/1078 und 1705.

3) Darauf weist insbesondere die BReg. hin, BT-Drs.VI/1078 und 1705.

4) Herzog, Gutachten, S.140; Soell, Gemeinschaftsaufgaben, S.427; a.M. Liesegang, Zparl 1972,167; Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben, S.153.

5) ZRP 1972,64.

6) Liesegang/Plöger, DÖV 1971,235.

Landesmittel für ein Vorhaben, dessen Förderung der Planungsausschuß oder ein Gremium nach Art.91 b GG beschlossen hat, nicht zu bewilligen, da es dadurch Bundesmittel ausschlägt. Die eigentliche, de constitutione lata unüberwindliche Schwierigkeit bei den Planungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben besteht darin, daß die Parlamente auch bei frühzeitiger Information und Weisungsmöglichkeiten an die Regierungsvertreter nicht das entscheidende Wort bei der Festlegung der großen Ziele sprechen können, die eine einheitliche unteilbare Grundlage der gesamten Planung darstellen¹⁾, wie z.B. die Verteilung der ganz großen Forschungsschwerpunkte. Nach der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Konstruktion der Gemeinschaftsaufgaben sind die Parlamente notwendig in eine Ratifikationslage gedrängt²⁾, selbst wenn sie, wie oben gefordert, schon dem Abschluß von Vereinbarungen nach Art. 91 b GG zustimmen müssen. Entweder stimmt ein Parlament den einzelnen finanziellen Maßnahmen und Vereinbarungen und damit der zugrunde liegenden Konzeption zu, oder es lehnt diese durch Verweigerung der Mittel und Mitwirkung an den Einzelmaßnahmen ab. Alternative Konzepte, die bei den Gemeinschaftsaufgaben immer über das einzelne Land hinausreichen, kann ein Parlament im Gegensatz zum normalen Gesetzgebungsverfahren nicht verwirklichen. Die Ratifikationslage der Parlamente ist eine unausweichliche Folge davon, daß den Entscheidungen e i n e s Bund-Länder-Gremiums von Regierungsvertretern z w ö l f Parlamente gegenüberstehen³⁾.

1) Liesegang, ZParl 1972,168.

2) Kisker, Kooperation, S.290.

3) Ebenso Goroncy, ZRP 1972,63.

3. Alternativvorschläge de constitutione ferenda zur
Lösung der föderalistischen und parlamentarischen
Probleme der Gemeinschaftsaufgaben

Die gegenwärtige Regelung der Gemeinschaftsaufgaben befriedigt weder aus föderalistischer noch aus parlamentarischer Sicht. Sie hat daher vielfältige Kritik hervorgerufen¹⁾. Die Stellung der Planung im Schnittpunkt der beiden, für sich schon eminent schwierigen Problemkreise des bundesstaatlichen Aufbaus und der Balance von Regierung und Parlament reizt zu immer neuen Lösungsvorschlägen, wobei die verfassungsrechtlichen und praktischen Realisierungschancen öfters aus dem Blickfeld geraten.

Auf der einen Seite steht eine große Zahl von Vorschlägen, die alle an der Stellung und Kompetenz oder Zusammensetzung des Bundesrates ansetzen oder weitere Organe auf gesamtstaatlicher Ebene vorsehen, die eine zusätzliche Legitimationsbasis darstellen sollen²⁾. Ohne auf die teils recht komplizierten und vielgestaltigen Details dieser Vorschläge eingehen zu müssen, sind zwei grundsätzliche Einwände vorzubringen. Zum ersten führen alle Vorschläge zu einem Doppelbund, nämlich dem bisherigen Bund und dem Länderrat bzw. Senat. Zwischen beiden müßte es eine Koordination geben, die wie Kisker³⁾ zu Recht bemerkt, wieder bei Planungsausschüssen in der Form des Art. 91 a und b GG enden würden. Zum zweiten bedeutet Vergemeinschaftung von Kompetenzen, die bisher die Länder besaßen, eine Aufhebung unabhängiger Ent-

1) v.Münch, VVDStRL 31,54ff.

2) Zusammenstellung bei Schmidt, DÖV 1973,469.

3) Kisker, Kooperation, S.298.

scheidungsmöglichkeiten. Damit wird gerade der Grundgedanke des Föderalismus, der in der Gegenüberstellung einer zentralen und mehrerer regionaler Entscheidungszentren besteht, aufgegeben.

Auf der anderen Seite stehen die Vorschläge der Enquête-Kommission und der Vorschlag Kiskers.

a) Der Vorschlag der Enquête-Kommission

Die vom Bundestag eingesetzte Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform hat in ihrem Zwischenbericht vom 21.9.1972¹⁾ detaillierte Vorschläge zu einer tiefgreifenden Umgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben gemacht, nicht aber für deren völlige Abschaffung plädiert.

Ausgehend von einer integrierten Aufgabenplanung des Bundes wie auch der Länder aufgrund gemeinsam erarbeiteter Grundannahmen(Art.X Abs.1) soll in Sachbereichen, die für die Entwicklung der Bundesrepublik von Bedeutung sind und durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden, eine gemeinsame Rahmenplanung erstellt werden(Art.X Abs.2). Sie soll die allgemeinen Ziele und die Rangfolge ihrer Verwirklichung bezeichnen (Art.X Abs.3) und ist von einem gemeinsamen Planungsausschuß auszuarbeiten und nach Stellungnahme der Länderparlamente(Art.X Abs.4) vom Bundestag und mit zwei Drittel Mehrheit vom Bundesrat als verbindliche Richtlinie für Bund und Länder zu beschließen (Art.X Abs.5 und 6).

Die Kommission will mit ihren Vorschlägen die Art. 91 a,b und 104 a Abs. 4 GG ersetzen, die gemeinsame Planung aber im Gegensatz zum gegenwärtigen Zustand ganz von der gemeinsamen Finanzierung trennen. Die Fragen der Finanzierung läßt

1) BT-Drs. VI/3829, S.45 ff.

die Kommission unerörtert. Zu fragen bleibt, ob eine Planung, die bloß die allgemeinen Ziele und die Rangfolge ihrer Verwirklichung auf der Grundlage der verfügbaren finanziellen, personellen und sächlichen Mittel (Art.X Abs.3) enthält, nicht allzu leicht als blutleeres Abstraktum trotz ihrer Verbindlichkeit (Art.X Abs.6) beiseite geschoben wird, wie es sich beim Bildungsgesamtplan inzwischen abzeichnet. Zu den hochgesteckten Zielen einer integrierten Aufgabenplanung für den Bund und die Länder kann hier nur auf die zahlreichen kritischen Stimmen verwiesen werden¹⁾.

Vom föderalistischen Standpunkt her ist zunächst die Generalklausel des Art.X Abs.2 erstaunlich. Sie knüpft die Bestimmung der Sachbereiche, in denen eine gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern stattfinden soll, an noch geringere Voraussetzungen als seinerzeit der Art. 85 a des 'Troeger-Gutachtens'²⁾. Während dieser scharfe Kritik von Seiten der Länder fand, sind die Vorschläge der Enquête-Kommission unter stärkerem Einfluß der Länder erarbeitet worden³⁾. Daß nach dem Vorschlag der Enquête-Kommission der Bund trotzdem durch ein einfaches Bundesgesetz die Gebiete gemeinsamer Rahmenplanung bestimmen und über die gemeinsame Festlegung der Grundannahmen für die integrierte Aufgabenplanung einen - nicht abzuschätzenden - Einfluß nehmen kann⁴⁾, läßt sich nur durch die Ausklammerung der Finanzierungszuständigkeit des Bundes in diesen Gebieten und die als kolossal anmutende Sperre einer Zweidrittelmehrheit des Bundesrates für gemeinsame Rahmenpläne erklären. Eine größere Selbständigkeit, die die Länder mit diesen Vorschlägen anstreben, ist nur bei großer Abstraktheit der Rahmenpläne zu erreichen. Das stellt zugleich deren Wirksamkeit in Frage. Entweder entstehen auf der Stufe konkreter Maßnahmen widersprüchliche Planungen der Länder oder weitere Koordinationsmechanismen, die zwangsläufig zu einer Einengung ihrer Entscheidungsfreiheit führen.

1) vgl. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben, S.185 f m.w.N.

2) Tiemann, AÖR 97, 458 bezeichnet Art.X Abs.2 als "Rückfall in die Sünden der Troeger-Kommission".

3) vgl. Partsch, VVDStRL 31,105.

4) kritisch Marnitz, a.a.O. S.184; Staff, DÖV 1973,728.

Betrachtet man den Vorschlag der Enquête-Kommission auf eine stärkere Beteiligung der Parlamente hin, sind zunächst die Informationspflicht der Bundesregierung über ihre integrierte Aufgabenplanung sowie die Einrichtung eines Bundestagsausschusses für Planung mit weitgehenden Rechten der Opposition zu nennen. Sie sind begrüßenswert, aber von den Vorschlägen der Enquête-Kommission für die gemeinsame Rahmenplanung unabhängig. Die diesbezüglichen Vorschläge ändern an der augenblicklich schwachen Stellung der Länderparlamente nichts, denn ihnen wird bei der Aufstellung der gemeinsamen Rahmenpläne nur einmal Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Das entspricht der Beratung der Anmeldungen zu den Rahmenplänen in der jetzigen Form. Die Landesregierungen aber erhalten durch die Zweidrittelmehrheit im Bundesrat beim Beschluß über die Rahmenpläne eine noch stärkere Position als dies schon der Fall ist. Eine erheblich stärkere Stellung als bisher ist dem Bundestag zugesprochen, da er den fertiggestellten Rahmenplan zu beschließen hat. Die beklemmend hohe Sperre einer Zweidrittelmehrheit im Bundesrat und die zu erwartende hohe Abstraktheit der Pläne werden die tatsächlich verbleibenden Entscheidungsmöglichkeiten des Bundestages stark relativieren.

b) Der Vorschlag Kiskers

In konsequenter Fortführung der Kritik an der demokratiefeindlichen Wirkung der Gemeinschaftsaufgaben lehnt Kisker¹⁾ die parlamentarisch notwendig kaum zu kontrollierenden Gemeinschaftsgremien von Bund und Ländern zugunsten einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern ab und plädiert dafür, die Bereiche, die einer einheitlichen Regelung und Planung bedürfen, in die Kompetenz des Bundes zu übernehmen. Dem Demokratieprinzip wird also ein klarer Vorrang vor dem Bundesstaatsprinzip gegeben, um die entscheidenden Verhandlungen aus dem grauen Bereich der Planungsausschüsse der Regierungen in die Parlamentsöffentlich-

1) Kooperation, S. 294 ff.

keit zu verlagern. Offen spricht Kisker¹⁾ aus, daß die Entwicklung zum Einheitsstaat durch eine Übertragung bloßer Rahmengesetzgebungs- und Planungskompetenzen²⁾ auf den Bund sowie durch das Zustimmungserfordernis des Bundesrates nur "föderalistisch garniert", nicht aber aufgehoben werden könne. Eine Stärkung des Bundesrates lehnt er ab, da sie nicht den Länderparlamenten zugute käme, sondern einem Organ, das schon mehr als bürokratisches Korrektiv des Bundestages, denn als Repräsentant regionaler Interessen wirksam ist³⁾.

Das praktisch unüberwindliche Problem dieser Alternative besteht in der Unantastbarkeit des Art. 79 Abs.3 GG, auch wenn zu Recht darauf hingewiesen wird, daß nicht nur das Bundesstaats-, sondern auch das Demokratieprinzip von Art. 79 Abs.3 GG geschützt wird⁴⁾. Kiskers Plädoyer für eine den Art.79 Abs.3 GG abändernde Nationalversammlung⁵⁾ ist wohl ebenso unrealistisch wie die theoretische Möglichkeit, daß die Staatslehre und das Bundesverfassungsgericht bei der Auslegung des Art.79 Abs.3 GG den Begriff der "Staatlichkeit" der Länder auf Spanners zutreffendes Wort von den "hochpotenzierten Selbstverwaltungskörperschaften" ⁶⁾ reduzieren.

1) Kooperation, S.294 ff

2) a.a.O. S.305; Hesse, Aspekte, S.156 Anm.32.

3) Hesse, Grundzüge, S.91.

4) Kisker, a.a.O. S.300 f.

5) Kisker, VVDStRL 31, 123 und Kooperation, S.302 Anm.1151 a.

6) Finanzreform, S.387.

Ausblick

Die wesentlichen Probleme, die durch das Sonderforschungsbereichsprogramm aufgeworfen werden und einer Lösung bedürfen, konzentrieren sich auf zwei Ebenen.

Auf Bundesebene kann das Sonderforschungsbereichsprogramm seinen Anspruch, als Planungsinstrument für die Hochschulforschung zu dienen, nur in sehr beschränktem Maße einlösen. Erst im Rahmen einer umfassenderen Planung für die Hochschulforschung auf Bundesebene, für die es Lösungswege zwischen der Scylla einer "Über"-planung und der Charybdis einer Planlosigkeit zu finden gilt, kann das Sonderforschungsbereichsprogramm seine Funktionen erfüllen. Sieht man dementsprechend die Hochschulforschung als einen eigenen Planungsgegenstand - ohne seine Verflechtungen mit anderen Bereichen zu vernachlässigen - so erzwingt das eine Konzentration der verschiedenen Planungskompetenzen und -instanzen, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben mit ihrer Zweispurigkeit von Hochschulaus- und -neubau und Forschungsförderung bestehen. Die institutionellen Probleme einer Planung der Hochschulforschung auf Bundesebene erfordern jedoch nicht allein eine "innere" Umgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben, sondern auch die verfassungsrechtlich gebotene Einbeziehung der Hochschulen in den Planungsprozeß auf der gesamtstaatlichen Ebene. Darüber hinaus besteht das bei allen Gemeinschaftsaufgaben dringende Problem, wie die graue Zone der gemeinschaftlichen Regierungsgremien zugunsten einer Parlamentsöffentlichkeit zurückgedrängt werden kann.

Auf der Ebene der Hochschulen stellt das Sonderforschungsbereichsprogramm jede Hochschule vor das Problem, die Sonderforschungsbereiche rechtlich so in die Organisationsstruktur einzuordnen, daß sie praktisch weder zu einem Fremdkörper in der Hochschule werden, noch die Arbeit im Sonderforschungsbereich behindert wird. Durch die Festlegung auf eine vom Hochschulgesetz oder der Hochschulsatzung vorgesehenen Organisationsform bzw. die Schaffung

einer neuen Form werden allein noch keine Sonderforschungsbereiche entstehen. Dazu bedarf es kleinerer institutioneller Kooperationsformen, die ein organisches Wachstum auf einen Sonderforschungsbereich hin ermöglichen. Schließlich hängt das Entstehen erfolgreicher Sonderforschungsbereiche in entscheidendem Maß von der Initiative und Arbeit der Wissenschaftler ab, die zugleich helfender und planender Vorbereitungen der Hochschule bedarf.

Lebenslauf

Am 5. Mai 1948 wurde ich in Mainz geboren. In Hameln besuchte ich die Grundschule, in Hannover das Kaiser - Wilhelms - Gymnasium und in Stuttgart das Eberhard - Ludwigs - Gymnasium, wo ich im Herbst 1966 das Abitur bestand. Im Wintersemester 1966/67 begann ich das Jurastudium an der Universität Genf, wechselte zum Wintersemester 1967/68 an die Freie Universität Berlin und zum Sommersemester 1969 an die Universität Freiburg über. Dort bestand ich am 14.12.1971 die erste juristische Staatsprüfung. Von Mai 1972 bis Januar 1973 war ich Referendar im Kammergerichtsbezirk. Von Februar 1973 bis Januar 1974 widmete ich mich voll meiner Dissertation. Seit Februar 1974 habe ich eine Halbtagsstelle im Modellversuch Forschungsplanung der Kommission für Forschung und wissenschaftlichen Nachwuchs der Freien Universität inne.

